

각국의 지방행정체제 개편사례

2009. 12



목 차

I. 영국의 지방행정체제 개편사례	1
1. 일반현황	1
1) 인구	1
2) 면적	2
3) 언어	2
4) 정치체제	3
2. 지방자치 실태	7
1) 지방행정조직의 체계	7
2) 지방자치단체의 수	10
3) 지방자치단체별 인구규모	12
3. 기능배분 현황	14
1) 국가	15
2) 광역과 기초자치단체	15
4. 지방행정체제 개편	16
1) 단층제 개편	16
2) 자치단체 통합절차	17
3) 지방정부연합회(Local Government Association, LGA)	18
II. 프랑스의 지방행정체제 개편사례	21
1. 일반현황	21
1) 인구	21
2) 면적	21
3) 언어	21
4) 정치체제	22
2. 지방자치 실태	25
1) 지방행정체제의 특징	25
2) 지방행정의 계층구조	29

3) 기능배분 현황	30
3. 지방분권개혁의 주요 내용	33
1) 제1단계(1982-2002)	3
2) 제2단계(2003년 이후)	35
4. 최근의 지방자치계층 구조개편안의 주요 내용	37
5. 결론	40
Ⅲ. 미국의 지방행정체제 개편사례	42
1. 일반현황	42
1) 인구	42
2) 면적	43
3) 언어	43
4) 정치체제	43
2. 지방자치 실태	51
1) 지방행정조직의 체계와 수	51
2) 지방자치단체별 인구규모	54
3. 기능배분 현황	57
1) 중앙정부	57
2) 주정부	57
3) 광역자치단체 : 카운티	58
4) 기초자치단체	58
4. 대도시의 자치구제도 : 뉴욕시의 사례	58
1) 집행기관	59
2) 지방의회	60
Ⅳ. 캐나다의 지방행정체제 개편사례	61
1. 일반현황	61
1) 인구	61
2) 면적	62
3) 언어	62
4) 정치체제	62
2. 지방자치 실태	66

1) 지방행정조직의 체계	66
3. 기능배분 현황	69
1) 연방정부	69
2) 주정부	69
3) 지방자치단체	69
4. 온타리오주의 지방행정체제 개편	70
1) 개편배경	70
2) 개편근거	71
3) 개편의 접근방법	72
4) 개편추진기구	74
5) 개편절차	74
6) 개편성과	75
5. 퀘벡주의 지방행정체제 개편	75
1) 개편배경	75
2) 개편근거	76
3) 추진전략	76
4) 추진방법	77
5) 개편성과	78
6. 결론	79
VII. 일본의 지방행정체제 개편사례	80
1. 일반현황	80
1) 인구	80
2) 면적	80
3) 언어	81
4) 정치체제	82
2. 지방자치 실태	86
1) 지방행정조직의 체계	86
2) 지방자치단체의 수	87
3) 지방자치단체별 인구규모	88
3. 기능배분 현황	90

1) 행정계층간 역할분담 원칙	90
2) 국가와 지방자치단체간 기능분담체제	91
3) 정부간 사무배분 기준	92
4. 지방행정체제 개편	94
1) 시정촌 합병	94
2) 도주제 논의	98
3) 자치단체 과산제도	103

VI. 대만의 지방행정체제 개편사례 107

1. 일반현황	107
1) 인구	108
2) 면적	111
3) 언어	111
4) 정치체제	112
2. 지방자치 실태	116
1) 법률개정 이전의 지자체 운영현황	116
2) 현행 행정구역제도	118
3) 지방자치단체의 종류	119
4) 지자체 이외 분류방식	121
5) 행정원과 지자체의 관계	123

표 목 차

<표 1-1> 잉글랜드 지방자치단체의 수 (2009년 5월 현재)	2
<표 1-2> 단층자치단체별 인구분포	3
<표 1-3> 잉글랜드 지방자치단체별 인구분포	4
<표 1-4> 광역과 기초자치단체의 기능분담	5
<표 1-5> 잉글랜드 지방정부연합회 구성기관	9
<표 2-1> 프랑스의 정당체계	2
<표 2-2> 레지옹(지역)의 일반적 통계	8
<표 2-3> 지방정부간의 기능분담	3
<표 2-4> 자치단체 종류별 사무배분	3
<표 3-1> 미국 지방정부 수의 변화 추이: 1957-2007	53
<표 3-2> 50개 주의 인구분포(2008년 1월 기준)	54
<표 3-3> 미국 카운티 정부의 인구분포: 2002년	55
<표 3-4> 미국 하위카운티 정부의 인구분포: 2002년	56
<표 4-1> 캐나다의 13개 주 및 준주정부	6
<표 4-2> 광역과 기초자치단체의 기능분담	7
<표 5-1> 시정촌 합병에 따른 변화 추이	8
<표 5-2> 일본의 지방자치단체 수(2008년 현재)	88
<표 5-3> 광역자치단체별 인구규모(2007년 현재)	89
<표 5-4> 광역자치단체별 인구분포(2007년 현재)	89
<표 5-5> 기초자치단체별 인구분포	90
<표 5-6> 정부간 기능분담 체계	9
<표 5-7> 도주제 관련 논의과정	101
<표 5-8> 도주제 논의의 초점	102
<표 5-9> 조기시정단계와 재생단계의 개념도	105
<표 6-1> 대만 원주민 인구현황 및 특징	110
<표 6-2> 직할시 명칭과 인구	119
<표 6-3> 시 명칭과 인구	119
<표 6-4> 현 명칭과 인구	120
<표 6-5> 명목상 성 분류	121
<표 6-6> 구역연합복무중심 현황	122

그림목차

<그림 1-1> 잉글랜드의 9개 지역정부	9
<그림 1-2> 잉글랜드의 지방행정체제	0
<그림 1-3> 잉글랜드의 지방행정체제 개편절차	8
<그림 2-1> 프랑스의 22개 레지옹(Region)	27
<그림 2-2> 프랑스의 이원행정체제	30
<그림 2-3> 프랑스의 Region의 통폐합(안)	38
<그림 3-1> 미국의 지방정부구조	5
<그림 4-1> 연령대별 남성인구와 여성인구의 비교	6
<그림 4-2> 캐나다의 13개 주 및 준주정부	6
<그림 4-3> 캐나다의 13개 주 및 준주정부	8
<그림 5-1> 일본전도	8
<그림 5-2> 일본의 지방계층구조	8
<그림 5-3> 도주체의 향후추진계획	103
<그림 6-1> 대만과 중국 지도	107

I. 영국의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

- 영국은 4개(잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)의 지역으로 구성된 나라임
 - 각 기 고유한 역사와 전통을 가지고 있으며 지방자치제도와 운영에 있어서 많은 차이점을 보임
 - 이 중에서 잉글랜드가 인구뿐만 아니라 정치, 경제, 산업면에서 다른 세 지역을 압도하고 있음
 - 따라서, 일반적으로 영국이라고 할 때에는 잉글랜드를 지칭함

- 본 과제에서는 잉글랜드에 국한하여 지방자치의 내용과 지방행정체제의 개편과정 및 특징을 살펴봄

1) 인구

- 잉글랜드의 인구는 영국 전체의 약 83% 이상을 차지함
 - 2001년에는 49,138,831명에서 2007년에는 51,092,000명으로 매우 빠르게 증가하고 있음
 - 잉글랜드로 유입되는 인구가 2007년에 577,000명이었으며 해외로 나가는 수가 340,000명으로 순 유입인구는 237,000명임
 - 유입인구의 지속적인 증가로 2031년에는 약 5천6백만명이 될 것으로 추정함
 - 현재 잉글랜드는 유럽연합에서는 4번째로 많은 인구를 가지고 있으며, 세계적으로는 25번째로 인구가 많은 나라임

- 인구분포를 보면, 65세 이상의 노인인구는 증가하는 반면에 16세 이하의 유소년이 차지하는 비율은 감소하고 있음
 - 또한 성비에서도 남성보다 여성이 약 2배 이상을 차지하여 심각한 성비 불균형이 발생하고 있음
- 인구밀도는 현재 km^2 당 391명이지만, 2031년에는 약9%가 증가한 km^2 당 429명으로 늘어날 것으로 추정함

2) 면적

- 영국 전체의 면적은 24만 $4,101\text{km}^2$ 이며, 잉글랜드는 이 중에서 약 53%인 $130,395\text{km}^2$ 를 차지하고 있음
 - 이밖에 웨일즈가 8.5%, 스코틀랜드가 32%, 북아일랜드가 6.5%를 차지함
- 전체 국토 중에 약 75%가 농업지역이며, 산림지역은 약 10% 정도에 불과함
 - 전체적으로는 평지와 경사가 완만한 구릉지가 많음

3) 언어

- 잉글랜드의 공식언어는 영어임
 - 전 세계적으로 사용되며, 국제적으로 공식 인정된 국제어임
- 지역언어로는 코니쉬(Cornish)가 인정되고 있음
 - 주로 콘월(Cornwall) 카운티 지역에서 쓰는 켈틱(Celtic) 언어이며, 현재도 약 2,000명 정도의 사람들에 의해 사용됨
- 이밖에도 잉글랜드의 약 250,000명 정도의 청각장애인들이 쓰는 영국의 사인 언어(British Sign Language)와 유대인들이 쓰는 로마니(Romany) 등이 있음

4) 정치체제

(1) 정부형태

- 잉글랜드는 입헌군주제 국가임
 - 현재 엘리자베스 2세(Elizabeth II)가 국왕의 지위를 보유하고 있으며, 실질적인 통치는 의원내각제 하에서 수상(고든 브라운 Gordon Brown)이 담당하고 있음

- 국왕은 법적으로는 행정부, 입법부, 사법부 그리고 영국군을 통수하는 권한을 가지며 또한 영국 교회의 수장임
 - 하지만 1215년 마그나 카르타(Magna Carta) 이후 의회에 모든 권한을 이양하고, “군림은 하지만 통치하지는 않는 존재”로 남아 있음

- 잉글랜드는 입헌군주제 형태 하에서 의원내각제 정부형태를 채택하고 있음
 - 선거에 의해 선출된 의회의 다수당이 행정부(내각)를 구성하고, 이들이 국민의 대표인 의회에 대하여 책임을 지는 형태임
 - 대통령제 국가에서 볼 수 있는 권력분립이 존재하지 않고 입법, 행정, 사법권이 서로 중복되어 있는 권력융합적 구조로서 의회가 그 중심에 위치해 있는 의회주권제도임

(2) 의회

□ 특징

- 잉글랜드 의회는 웨스트민스터(Westminster)이며, 상원(House of Lords)과 하원(House of Commons)으로 구성된 양원제로 구성됨
 - 의회의 기본권한은 입법권으로 법률을 제·개정하고, 기존의 관행을 폐지하거나 입법화할 수 있음
 - 의회의 운영은 전통에 따라 왕실에 의해 소집되고, 매 회기가 개시될 때마다 여왕이 상하원의 의원들이 모두 참석하는 의회에서 국정연설을 행함

- 의회의 회기는 1년 단위로 진행되며, 10월말이나 11월초에 개원하고, 매 회기는 상원은 평균 약 150일 정도 그리고 하원은 약 160일 정도임

□ 상원

- 상원의원은 원래 귀족 출신들로 구성되어 종신직을 부여받았음
 - 하지만 여러 차례의 개혁과정을 거치면서 선출되는 의원들로 충원됨
- 2009년 현재 총 상원의원은 742명으로 646명인 하원의원 수보다 많음
 - 이 중에서 성직귀족(Lords Spiritual)은 켄터베리 대주교, 요크 대주교 및 기타 주교등을 포함하여 26명 정도가 있음
 - 세속귀족으로는 종신귀족(Life Peers)과 세습귀족(Hereditary Peers)이 있음
 - 이 중에서 종신귀족은 613명 있으며, 이들은 정치, 경제, 사회, 과학 등의 분야에서 국가에 크게 기여한 자로서 수상의 제청에 의해 임명되며, 과거 세습귀족과는 달리 후손에게 승계되지 않음
 - 세습귀족으로는 약 90명 정도가 있으며, 최근에는 각 정당별로 할당된 수만큼 정당에 의해서 선출(약 75명 정도)되기도 하고, 상·하 양원에 의해서도 선출됨(약 15명 정도)
- 상원의 기능은 하원에 비해 상대적으로 약함
 - 실질적으로 하원을 통과한 법률안을 단순히 검토하고 승인하는 역할에 머뭇
 - 부분적으로 정부 내각의 주요 직책을 맡음
 - 상원의원들은 지역구에 대한 부담이 없어 거시적인 정치현안이나 전국적인 이슈에 대한 대안을 제시하는 역할을 맡음
 - 사법기능을 담당함. 법조계의 원로들로 구성된 상원내의 법사위원회에서 최종재판소의 역할을 수행함

□ 하원

- 하원의원은 MPs(Members of Parliament)로 표현되는데, 모두 646명으로 구성되어짐

- 하원의원들은 선거구당 한 명의 의원을 선출하는 소선거구제 하에서 최다득표자 1인만 선출되는 단순다수제의 방식으로 총 646개의 지역구에서 선출됨
- 최근의 선거는 2005년 5월에 이루어졌고, 선거결과는 다음과 같음
 - 총 646석 중에 노동당 349석, 보수당 193석, 자유민주당 63석, 민주조합당 9석, 스코틀랜드 국민당 5석 순으로 나타남
- 하원의원들의 임기는 길게는 5년으로 보통은 임기 만료 1-2년 또는 수개월 전에 총선이 실시됨
 - 의회해산이 될 때까지 최고 5년의 임기를 보장받고, 의회해산은 총리권고에 의해 여왕이 명령하여 이루어짐
- 하원의 기능과 권한은 다음과 같음
 - 절대적으로 법률제정의 권한을 독점하고 있고, 내각의 주요 인사배출과 정부활동을 감독하는 기능을 수행함

(3) 정당

- 역사적으로 보수당(Conservative Party)과 노동당(Labor Party)의 양당제 체제를 구축하여 왔음
 - 보수당은 18세기의 토리당(Tory Party)에서부터 발전되어 왔으며, 노동당은 1890년대부터 출발함
 - 1988년에는 자유민주당(Liberal Democratic party)인 제3당이 출현하였는데, 1850년에 세워진 자유당과 1981년에 설립된 사회민주당이 합쳐진 것임
- 양당제 하에서 소수당의 의회진출은 어려움
 - 하원 총선에서 다수 의석을 차지한 정당의 당수가 국왕의 요청으로 내각의 수반을 맡음

(4) 행정부

- 법적으로 행정부의 수장은 국왕이지만, 실질적인 권한은 내각의 수반인 수상이 가진
 - 수상은 의회 다수당의 당수가 맡으며, 내각을 구성하고 최고 통치자의 역할을 수행하며, 의회해산을 국왕에게 건의할 수 있음

- 내각은 수상에 의하여 결정되는 20여명 내외의 각 부처 장관으로 구성되며, 실질적인 의사결정을 담당하며, 행정권을 행사함
 - 내각구성은 대부분은 하원의원들로 구성되며, 상원의원도 일부 있음
 - 장관들은 국왕 및 의회에 책임을 지며, 의회의 신임을 얻지 못할 때 내각 총사퇴가 초래됨

- 내각의 장관들 이외에도 약 100여명의 장관들이 별도로 구성되어 정부 업무를 수행함
 - 이들 중에는 국무장관 및 정무차관이 약 50여명 있으며, 그 아래에 약 50여명의 기타 정무직 공무원이 있음
 - 이들은 하원의원과 상원의원들 중에서 수상에 의해 임명되며 동시에 의원 신분도 유지함

- 내각이 담당하는 역할과 권한은 다음과 같음
 - 정책의 최종결정
 - 정부의 통솔기능과 정부부처간 업무조정

(5) 사법부

- 독립적인 기관으로 존재하지만 현실에 있어서는 입법부에 의해 제약받음
 - 1688년 이후 성문법(Statute Law)이 불문법에 우위적 입장을 견지해옴에 따라 의회의 권한과 영향력이 사법부보다 강한 것이 사실이며, 또한 사법부의 최고법정을 상원이 맡고 있음
 - 사법부의 기능은 관습법(Common Law)을 결정하고, 각종 법률을 해석하고 판단하는 것임

- 잉글랜드의 법제도는 관습법, 형평법(Equity)을 비롯한 의회법, 유럽연합법(European Union Law)을 중심으로 운영됨
 - 유럽연합법은 경우에 따라서 국내법에 우선함
- 사법제도는 크게 형사법원과 민사법원으로 구분됨
 - 형사사건은 치안법원(Magistrates Courts)에서, 민사사건은 카운티법원(County Courts)에서 담당함
 - 상고절차는 치안법원의 경우에는 크라운법원(Crown Court)과 상고법(Court of Appeal)을 통하여 상원의 법사위원회에서 최종 결정함
 - 민사사건의 경우에는 고등법원(High Court)과 상고법원 그리고 최종적으로는 상원의 법사위원회에서 결정됨
 - 이처럼 사법문제의 최종 결정은 상원의 법사위원회에서 결정되기 때문에 사업부의 입법부 예측의 문제가 지적됨

2. 지방자치 실태

1) 지방행정조직의 체계

(1) 2단계 계층구조

- 19세기 이후 전통적으로 상위 자치단체인 카운티 의회(County Council)와 하위 자치단체인 디스트릭트 의회(District Council)로 구성되는 2단계 계층구조(Two-tier Structure)를 유지하여 왔음
 - 지역에 따라서 이들 자치단체 밑에 제3의 계층인 패리쉬 의회(Parish Council)나 타운 의회(Town Council)가 있음
- 2단계 자치계층은 1963년에 만들어진 런던정부법(London Government Act 1963)에 의해 런던광역시(Great London Council)와 그 밑에 런던버러(London Borough)와 런던시(City of London Corporation)가 형성되면서부터 시작됨

- 이후 2단계 계층제가 영국 전역으로 확대된 것은 1972년의 지방정부법 (Local Government Act 1972)에 의해서 본격적으로 전개됨

(2) 단일계층구조로의 변화

- 잉글랜드의 전통적인 2단계 자치계층 구조는 1980년대 중반 이후부터 단일계층체제로 급속히 변화되고 있음
 - 1986년 당시 대처총리의 보수당 정부는 1974년부터 존재하던 6개 대도시 카운티 의회와 런던광역의회(Greater London Council)를 폐지하고 새로 68개의 새로운 카운티 버러 또는 단층자치단체를 설치하였음
- 잉글랜드의 지방행정체제는 1990년대에 들어서 더욱 활발히 단층자치단체로의 전환이 이루어짐
 - 1992년의 지방정부법(Local Government Act 1992)이 제정된 이후 비대도시권에서, 특히 2계층으로 되어 있던 셔(Shire) 카운티 지역에서 단층자치단체로의 전환이 이루어짐
 - 1992-1998년 사이에 총 46개의 새로운 단층자치단체가 생김
- 2000년대 들어서는 주로 비대도시권에서의 단일계층구조 설립이 이루어짐
 - 2009년에 9개의 새로운 단층자치단체가 출범하였고, 향후에도 계속적으로 단일계층구조로의 지방행정체제 개편이 이루어질 것으로 예상함

(3) 현재의 계층구조 형성

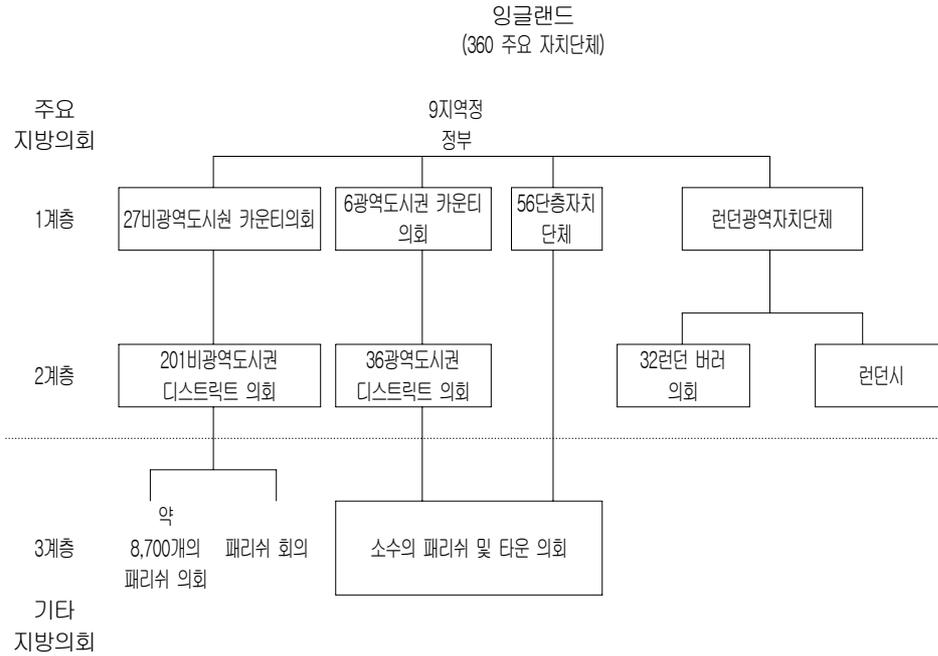
- 대도시권과 비대도시권에서의 2계층제와 단일계층구조의 혼합형태가 유지되고 있는 가운데 1994년에는 카운티 의회나 단층자치단체와 같은 주요 자치단체 위에 전국을 9개 권역으로 나누어 각 상위단체로서의 지역정부(Regional Government)를 구성함
 - 지역정부는 그 안에 1개 이상의 카운티 의회를 포함하고 있으며, 9개의 지역정부에는 지역개발청(Regional Development Agencies)과 이를 감시하기 위하여 지역의회(Regional Assemblies)를 설치함

<그림 1-1> 잉글랜드의 9개 지역정부



- 1997년에는 노동당의 블레어 총리가 1,000년의 역사를 가지고 있던 런던광역의회를 런던광역자치단체(Great London Authority)라는 이름으로 부활시키고, 그 안에 32개의 자치구(London Borough Council)와 1개의 런던시(City of London)를 설치하였음
- 결국, 2009년 현재 잉글랜드의 지방행정체제의 구조는 다음과 같음

<그림 1-2> 잉글랜드의 지방행정체제



자료: <http://en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of-England> 참조

2) 지방자치단체의 수

(1) 지역정부

- 잉글랜드 전체를 총 9개의 권역으로 나누어 지방정부를 구성
 - 이스트(East), 이스트 미들랜즈(East Midlands), 런던(London), 노스 이스트(North East), 사우스 이스트(South East), 웨스트 미들랜즈(West Midlands), 요크셔와 홈버(Yorkshire and the Humber)
 - 지역정부는 자치 1계층인 카운티 의회나 단층자치단체의 상위단체임

(2) 광역자치단체

- 광역자치단체로는 2계층제 하에서의 카운티 의회와 새롭게 설립된 단층 자치단체(Unitary Councils)가 있음
- 카운티 의회는 대도시권에 6개가 있고, 비대도시권에 28개 그리고 행정 구역으로서의 런던광역시(Greater London)가 있음
- 단층자치단체는 1890년부터 특별시로 있었던 실리섬(Isles of Scilly)을 포함하여 1995년부터 1998년까지 46개 그리고 2006년부터 시작하여 2009년에 새롭게 출범하는 9개가 있음

(3) 기초자치단체

- 기초자치단체로서는 디스트릭트(District) 의회와 버러(Borough) 또는 시(City) 의회가 있음
- 대도시권에서는 36개의 디스트릭트 의회가 있으며, 비대도시권에는 201개의 디스트릭트 의회 그리고 32개의 런던 버러와 특별시로서 런던시(City of London)가 있음

(4) 제3계층 단체

- 기초자치단체 아래에 전통적으로 작은 마을단위의 자치단체가 형성되어 왔고, 이들을 패리쉬(Parish) 또는 타운(Town) 의회라고 함
- 타운의회는 주로 도시지역에 존재하며, 전국적으로 총 8천 7백여개가 있으며, 이들 의회는 주민의 선거에 의해 구성되지만 독립적인 집행권한은 없음

<표 1-1> 잉글랜드 지방자치단체의 수 (2009년 5월 현재)

구분		자치단체 수
지역정부		9
단층자치단체		56(특별시로서 실리섬 포함)
광역자치단체	대도시	6
	비대도시	28
	행정구역	1
기초자치단체	대도시	36
	비대도시	201
	런던버러	32
	특별시	1
제3의 계층(패리쉬 또는 타운 의회)		8,700여개

3) 지방자치단체별 인구규모

(1) 광역자치단체

- 런던광역시를 포함한 7개의 대도시지역의 광역자치단체(County Councils)의 평균 인구는 2,629,215명임
 - 최대인구는 런던광역시로 7,517,700명이며, 최소인구는 타인과 웨어(Tyne and Wear)로 1,075,938명임
- 27개의 비대도시권 광역자치단체의 평균 인구는 768,274명임
 - 최대인구는 켄트(Kent)로 1,394,900명이고, 최소인구는 도어셋(Dorset)으로 406,800명임
- 56개 단층자치단체(Unitary Councils)의 평균 인구는 209,300명임
 - 최대인구는 콘월(Cornwall)로 529,500명이며, 최소인구는 실리섬(Isles of Scilly)으로 2,100명이며, 실리섬을 제외한 최소인구 단층자치단체는 루트랜드(Rutland)로 38,400명임

- 구체적인 분포도를 보면, 300,000명 이상의 단층자치단체는 8개, 250,000-300,000명은 9개, 200,000-250,000명은 6개, 150,000-200,000명은 17개, 125,000-150,000명은 9개, 100,000-125,000명은 4개, 75,000-100,000명은 1개, 50,000명 이하는 2개임

<표 1-2> 단층자치단체별 인구분포

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

(2) 기초자치단체

- 대도시지역의 36개 기초자치단체인 디스트릭트 의회(District Councils)의 평균 인구는 307,953명임
 - 최대인구는 버밍햄(Birmingham)으로 1,010,200명이며, 최소인구는 노슬리(Knowsley)로 150,900명임
- 비대도시지역 201개 디스트릭트 의회의 평균인구는 103,772명임
 - 최대인구는 노스샘튼(Northampton)으로 202,800명이며, 최소인구는 웨스트 솜머셋트(West Somerset)로 35,400명임
- 32개의 런던버러의 평균인구는 235,894명임
 - 최대인구는 크로이든(Croydon)으로 339,500명이며, 최소인구는 킹스톤 어폰 테임스(Kingston upon Thames)로 157,900명임

<표 1-3> 잉글랜드 지방자치단체별 인구분포

구분		인구 분포			
광역자치단체	대도시	평균	2,629,215명	최대	7,517,700명
				최소	1,075,938명
	비대도시	평균	768,274명	최대	1,394,900명
				최소	406,800명
	단층자치단체	평균	209,300명	최대	529,500명
				최소	2,100명
기초자치단체	대도시	평균	307,953명	최대	1,010,200명
				최소	150,900명
	비대도시	평균	103,772명	최대	202,800명
				최소	35,400명
	런던버러	평균	235,894명	최대	339,500명
				최소	157,900명
	런런시	8,000명			

3. 기능배분 현황

- 잉글랜드는 오랜 동안 의회의 권한이 신장되어 왔기 때문에 지방정부에 대한 통제권이 여전히 막강하다고 할 수 있음
 - 실질적으로 중앙의 의회는 지방정부의 구조를 변화시킬 권한을 갖고 있으며, 지방정부의 자치권을 회수할 수 있음
- 그러나 중앙과 지방정부간에 갈등양상은 크게 나타나지 않음
 - 이는 양 기관간에 그리고 광역과 기초자치단체간에 기능상의 구분이 명확하기 때문으로, 지방정부의 권한과 역할 및 의무가 의회에서 정한 법률에 규정되어 있음
 - 지방정부는 법률의 범위 내에서 각종 규제를 제정하고, 재산세를 징수하는 권한을 행사함
 - 다만, 우리나라처럼 기관위임사무와 단체위임사무와 같은 구분은 존재하지 않음

1) 국가

- 국가는 국방, 외교, 통화관리 등 국가차원의 거시적 기능을 담당
 - 이에 비하여 지방정부는 주민의 일상생활과 밀접한 복지 및 편익에 관한 기능을 담당하며, 대표적인 기능으로는 교육, 주택, 사회서비스, 환경서비스, 경찰 및 소방, 지역개발, 쓰레기 처리 등임

2) 광역과 기초자치단체

- 의회의 입법권을 통해 분야별 사무성격에 따라 광역과 기초자치단체의 역할분담을 명시하며, 별도의 사무배분 기준은 없음
 - 예를 들면, 쓰레기 수집은 기초자치단체에서 수행하고, 이의 처리는 광역자치단체에서 담당하는 식으로 기능분담 관계를 규정함

<표 1-4> 광역과 기초자치단체의 기능분담

구분	광역	기초
대도시		주택, 쓰레기수집, 지방세징수, 교육, 도서관, 사회복지서비스, 교통, 소비자보호, 비상계획, 자격증, 묘지 및 화장
비대도시	쓰레기관리, 교육, 도서관, 사회복지서비스, 교통, 전략적 계획, 소비자보호	주택, 쓰레기수집, 지방세징수, 지역계획, 자격증, 묘지 및 화장장
단층자치단체	주택, 쓰레기관리, 쓰레기수집, 지방세징수, 교육, 도서관, 사회복지서비스, 교통, 비상계획, 소비자보호, 자격증, 묘지 및 화장장	
런던광역자치단체	교통, 전략적계획, 지역발전, 경찰, 소방	주택, 쓰레기수집, 지방세징수, 교육, 도서관, 사회복지서비스, 지역계획, 소비자보호, 자격증, 묘지 및 화장장

4. 지방행정체제 개편

1) 단층제 개편

- 1972년에 제정된 지방정부법(Local Government Act)으로 잉글랜드의 지방행정체제가 광역자치단체로서의 카운티 의회와 기초자치단체로서의 디스트릭트 의회의 2층제로 형성되었음
 - 런던광역시와 대도시권에서는 기초자치단체로서 디스트릭트 의회와 비슷한 버러(Borough)나 시(City) 등이 존재하고, 그 아래에는 제3의 계층으로 패리쉬나 타운이 존재함

- 잉글랜드의 전통적 2층제는 1980년대의 보수당 정부에서 카운티 의회가 폐지되고 카운티 버러 또는 단층자치단체(Unitary Authority)가 만들어지면서 1계층제로의 변화가 시작되었고, 1990년대 들어 1층제로의 지방행정체제 개편은 더욱 확대됨
 - 종전에는 대도시권에서 이루어지다가 1990년대 들어서는 비대도시권, 일명 셔(Shire) 카운티라는 곳에서 본격적으로 1층제로의 변화가 일어나, 결과적으로 1995-1998년 사이에 총 46개의 새로운 자치단층체제가 만들어짐

- 2000년대 들어서도 비대도시권을 중심으로 단층자치단체로의 모색이 지속적으로 추진되었으나, 2003년부터 시작된 단층자치단체의 시도는 결국 주민투표에서 부결됨으로써 무산됨
 - 2006년부터 시작된 또다른 시도는 2009년 4월에 9개의 새로운 단층자치단체를 출범시켰고, 현재 추가로 3개 지역에서는 최종결론이 나지 않은 상태임
 - 앞으로도 계속해서 비대도시권을 중심으로 단층자치단체로의 변화가 이루어질 것으로 예상함

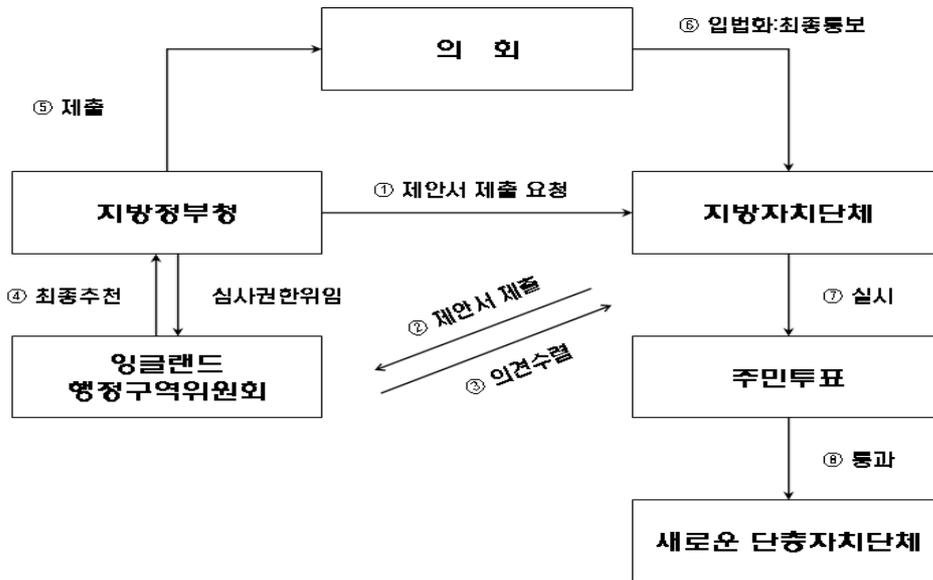
2) 자치단체 통합절차

- 잉글랜드의 지방행정체제 개편의 중심역할은 중앙의 지방정부청에 의해서 이루어지고 있음
 - 지방정부청의 요청에 의해 실무를 담당할 기구가 마련되고, 이 기구의 권한과 기능은 법으로 보호받음
 - 실무를 담당하는 기구는 1992년부터 2002년까지는 잉글랜드의 지방정부위원회(Local Government Commission for England)에서 그 이후에는 잉글랜드행정구역위원회(Boundary Committee for England)로 변화되어 옴

- 사실, 1990년대에 이루어진 지방행정체제 개편의 절차가 명확하게 이루어진 것은 아님
 - 중앙정부에 의해 모든 비대도시권의 카운티 의회에 대하여 잉글랜드 지방정부위원회가 법적인 논쟁과 정치적 고려를 통해서 최종적으로 추천하여 결정되는 형태였음

- 2006년도부터 실시된 지방행정체제 개편과정은 보다 명확한 과정을 거침
 - 먼저 지방정부청이 백서를 통해 각 지방자치단체에게 단층자치단체로의 변화를 원하는 경우 가이드라인에 맞춰 잉글랜드행정구역위원회에 신청하라는 요청을 함
 - 신청을 받은 위원회는 해당 지역의 이해당사자들의 의견을 수집하여 검토한 후 최종적으로 기준에 맞는 지방자치단체를 지방정부청에 추천
 - 지방정부청은 최종적으로 결정을 한 후 의회에 제출하고, 의회에서는 법률 작업을 마친 후에 해당자치단체에 통보됨
 - 해당자치단체에서는 주민투표를 거친 후에 통과되면, 새로운 단층자치단체가 출범하게 됨

<그림 1-3> 잉글랜드의 지방행정체제 개편절차



3) 지방정부연합회(Local Government Association, LGA)

- 잉글랜드의 지방정부는 1997년 전국적인 의제에 대해 자신들의 목소리를 내기 위해 자발적인 로비단체로서의 지방정부연합을 결성
 - 주요 역할과 기능은 지역 내의 지방정부와 공동체를 지원하며, 지방정부를 위해 지역적·국가적·국제적 이슈에 대해 논의하고 연구함
 - 여러 파트너 기관들과 연계하여 지방정부의 리더십과 공공서비스를 강화하고, 지역의 민주주의를 신장시키는 것을 목적으로 함

(1) 구성

- 지방정부연합회에는 잉글랜드의 지방행정체제 아래에 있는 대부분의 단체들이 가입할 수 있으며, 소방과 교통과 같은 특별지방행정기관들도 가입할 수 있음
 - 웨일즈의 단층자치단체는 웨일즈 지방자치단체연합회를 통해서 가입할 수 있으며, 구체적인 가입단체와 해당 자치단체의 수는 다음과 같음

<표 1-5> 잉글랜드 지방정부연합회 구성기관

구분	수
단층자치단체	56
웨일즈의 단층자치단체	22
대도시 디스트릭트	36
런던버러와 런던시	32
비대도시 카운티	27
비대도시 디스트릭트	200
타운 의회	1
소방 기관	31
경찰 기관	1
도시 교통기관	6
국립공원기관 연합회	11
합계	423

- 지방정부연합회는 다른 5개 기관과 파트너십을 형성하여 지방정부에게 전반적인 조언을 해주는 물론 지방정부의 역량을 강화하는 역할을 수행함
 - 구체적으로 5개의 파트너십 기관은, 지방정부발전위원회(Improvement and Development Agency for Local Government), 지방정부고용자(Local Government Employers), 공사파트너십 프로그램(Public Private Partnership Programme), 규제서비스를 위한 지방자치단체조정자(Local Authorities Coordinators of Regulatory Services), 지방정부를 위한 리더십센터(Leadership Center for Local Government) 등임
 - 또한 지방정부연합회는 지역의 특별한 업무를 담당하기 위하여 별도로 13개의 지역에 사무소를 두고 있음

(2) 역할

- 지방정부연합회가 하는 구체적인 역할은 다음과 같음
 - 소속 구성원들 사이에 공공토론회를 마련하는 것
 - 공공서비스의 정책과 실행에 영향을 미치는 것

- 해당 자치단체와 파트너십단체들이 미래의 문제들을 잘 극복할 수 있도록 혁신과 역량을 강화시키는 것
- 자치단체장들이 리더십을 효과적으로 활용하거나 민주적 책임성을 발휘하도록 돕는 것
- 자치단체들이 능력 있는 조직 구성원들을 활용하도록 돕는 일

(3) 지방행정체제 개편에 대한 반응

- 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방행정체제 개편과정에 대하여 지방정부연합회는 특별한 의견을 개진하지는 않음
 - 지역적 특성이 회원단체별로 모두 다르며, 또한 새로운 체제가 장·단점을 모두 갖고 있기 때문에 일률적으로 통일된 견해를 표시하는데 한계가 있음
 - 어떤 것이 바람직한 방향이며, 결정인지 정하기가 쉽지 않음
- 단층제로의 변화는 해당 자치단체의 자율적 결정에 맡김
 - 대신 어떠한 선택을 하더라도 새로운 또는 현재의 체제가 효과적으로 작동할 수 있도록 필요한 노력을 해야한다고 강조
 - 또한 지방정부연합회뿐만 아니라 지방정부발전위원회는 필요한 모든 도움을 줄 것이라고 강조

II. 프랑스의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

1) 인구

- 프랑스의 인구는 본토와 해외영토를 포함하여 65,073,482명이며, 이 중 2.6백만명은 해외영토에 거주하고 있음(2009년 1월 기준)
- 인구분포를 연령대별로 보면, 20세 미만 24.5%, 20-64세 58.8%, 65세 이상 16.7% 등의 순으로 나타남
- 전체인구의 성비는 남성이 48.7%, 여성이 51.3%를 차지하고 있어 여성 인구가 조금 많은 것으로 나타남

2) 면적

- 프랑스의 총면적은 2007년 현재 544,000 km²로서 유럽국가 중 면적이 가장 넓으며, km²당 인구밀도는 112명인 것으로 나타남
- 서유럽의 본토와 남아메리카의 프랑스령 기아나를 비롯해 여러 대륙에 걸쳐 있는 해외 레지옹과 해외영토로 이루어진 국가임
- 국토 총면적의 2/3가 평야이며, 주요산맥으로는 알프스, 피레네, 쥐라, 아르덴, 중부와 보주 산맥 등을 들 수 있으며, 북해, 라 망슈, 대서양과 지중해 등 4개의 바다에 접하고 있으며 길이는 총 5,500km에 이름

3) 언어

- 영국에 이은 식민제국건설로 인하여 프랑스어는 국제화되었고 이에 따라 국제 프랑스어 사용국 기구(프랑코포니)가 형성되었음

- 켈트어 계통의 브레통어, 로망스어 계열의 오크어, 게르만어 계열의 알자스어 등의 각 지역어가 있으나, 프랑스의 강력한 1언어정책으로 인하여 소수어에 대한 공적 지위는 인정되지 않고 있으며, 프랑스어를 모어로 사용하는 인구는 약 2억 9,000만명으로 추산됨

4) 정치체제

(1) 정부형태

- 프랑스는 대혁명 이후 여러 형태의 헌정을 실시해 왔는데, 제5공화국에서는 제3공화국과 제4공화국에서의 정권의 불안정에 대한 반작용과 다수 정당이 난립하는 가운데 정국의 안정을 기하기 위한 필요에서 대통령의 권한을 대폭 강화하면서도 의회주의의 전통을 유지하는 절충형 헌법을 채택하였음
- 프랑스 제5공화국 헌법은 반(半)대통령제(mi-residentialisme)적인 특색을 내포하고 있으며, 그것은 곧 집행부 권력의 이원적 구조를 그 특징으로 함
 - 대통령과 수상이라는 두 권력의 핵심이 각기 고유의 강력한 권한을 행사할 수 있는 제도로서 강력한 대통령의 권한과 역할을 통해 정치적 분열과 불안정을 방지하는 한편, 수상으로 하여금 의회와의 관계를 유지하도록 함으로써, 결국 대통령중심제와 의회제를 결합시킨 형태임
- 3권 분립의 원칙에 따라 사법부가 독립되어 있으나, 대통령이 사법권 독립의 보장자로서 최고사법위원회(Conseil Supérieur De La Magistrature)의 의장을 겸하고, 최고사법위원회가 대법관 및 고등법원장 임명을 제청하게 되어 있는 등 사법권에 관하여도 대통령은 상당한 권한을 가짐

(2) 의회

□ 특징

- 입법권은 의회에 있으며, 의회는 선거단에 의해서 선출된 의원으로 구성된 상원과 보통선거를 통해 선출된 의원으로 구성된 하원으로 구성되어 있음
- 입법부는 하원우위의 양원제이나, 상원도 개헌문제에 관하여는 하원과 동등한 권한을 가짐

□ 상원(Le Senat)

- 상원은 지방자치단체를 대표하며, 지역대표인 시의원(conseil municipaux)과 도의원(conseillers generaux)으로 구성됨
- 상원의원(senateur)의 정원은 321명이며, 상원의 임기는 6년이고, 상원의 1/3은 3년마다 새로이 선출함
- 상원의 역할은 하원에 비해 제한적이며, 상원과 하원간의 의견 불일치가 있을 경우 하원이 최종적인 결정권을 가짐
- 제5공화국 이래로 상원은 항상 우익이 다수를 차지함

□ 하원(L`Assemblee Nationale)

- 하원(국민의회)의원의 임기는 5년이며, 1985년 조직법에 의한 의원수는 577명임
- 국민으로부터 직선되는 의원으로 구성되는 국민의회는 간선되는 의원으로 구성된 상원보다 우월적 지위를 가지는데, 예산에 관한 국민회의의 우월권, 정부가 원할 경우 국민회의의 최종적 의안채택권 등이 그 예에 속함
- 하원의 기능과 권한은 법률제정의 권한, 내각의 주요 인사배출, 정부활동의 감독 등임

(3) 정당

- 프랑스의 정당체계는 여러 개의 정당들로 이루어진 다당제를 이루고 있는데 중도 우파나 중도 좌파가 주된 정치세력을 형성하고 있으며, 극좌에서 극우에 이르기까지 다양한 정당이 난립하고 있음
- 국민행동연합 (UMP)은 중도 우파정당으로 2002년에 당명을 새로이 변경하였으며, 현재 577석 중 313석을 차지하고 있어 전체 의석에서 차지하는 비율이 54.2%나 됨
- 사회당(Parti Socialiste, 약칭 PS)은 프랑스의 가장 큰 좌파정당이며, 1905년에 설치된 '인터내셔널 프랑스 지회'(SFIO)의 계보를 이어 1969년에 창당되었음
- 국민전선(Front national, 약칭 FN)은 1972년 장 마리 르펜에 의해 설립된 프랑스의 민족주의 극우정당으로 현재 중도우파인 국민행동연합, 좌파인 프랑스 사회당에 이어 제3당의 자리를 유지하고 있음

<표 2-1> 프랑스의 정당체계

구분	정당명
극우정당	국민전선 (FN) -공화국운동 (MNR)
보수정당	국민행동연합 (UMP) -프랑스 국민연합 (RPF) -독립중앙농민당 (CNIP)과 연합) -프랑스를 위한 운동 (MPF) -사냥, 낚시, 자연, 전통당 (CPNT)
중도주의 정당	민주운동 (MoDem) (21세기를 위한 시민의식, 행동, 참여당 (Cap21) - 프랑스 민주동맹 (UDF)과 연합) -신중도당 (NC-PSLE) -신좌익당 (GM) -진보당 -유럽 민주주의를 위한 시민연대 (ACDE) -자유대안당 (AL)
생태정당	녹색당 (Verts) -생태주의 시대당 (GE) -독립 생태운동 (MEI)
의회주의적 좌파정당	사회당 (PS) -좌익급진당 (PRG) -시민공화국운동 (MRC) -프랑스 공산당 (PCF) -좌파당 (PG)
극좌정당	반자본주의신당 (NPA) -노동자 투쟁 (LO) -독립노동자당 (POI) -단일 좌파 (GU)
자치지역 정당	브르타뉴 민주연합 (UDB) - 아베르잘린 바타수나 (AB) (바스크 지방 정당) - 바타수나 (바스크 지방 정당) - 카탈루냐 좌익공화당 (ERC)

(4) 행정부

- 대통령은 국민의 직접선거에 의해 선출되어 임기동안 외교·국방·국내 정치에 걸치는 방대한 권한을 가지는 반면, 의회의 불신임으로부터 면제되는 초월적 위치에 있음
 - 일반적인 대통령제와는 달리 의회의 신임에 의존하는 수상이 존재하고, 수상이 내각을 통할하면서 집행기능을 수행함
 - 대통령은 주로 정치적 권한을 보유하는데 비해, 행정권은 총리가 지휘하는 행정부에 속하며 행정부는 의회에 대해 책임을 짐

- 프랑스의 행정부 조직은 선거 이후 정부명령에 의해서 구성됨
 - 중앙행정 부처는 부라는 정식명칭을 띤 전형적인 것도 있지만, 기타 다양한 형태를 띤 행정조직도 많이 있음
 - 부처의 장인 장관은 중요도 및 권력순위에 따라 국가장관, 장관, 위임장관, 청장 등으로 구분됨
 - 행정기관은 내부적으로 매우 다양하게 분화되어 있으며, 행정기관 상호간의 조정과 권력남용을 상호 견제할 수 있는 기구들이 발달되어 있음

2. 지방자치 실태

1) 지방행정체계의 특징

- 지방행정체계의 특징 : 자치분권과 행정분권의 이원화
 - 국가의 행정구역(단위)과 지방자치단체의 행정구역이 거의 일치하는 이유는 국가행정의 효율성을 최대화시키기 위한 것이 주목적임
 - 이러한 점에 대하여 프랑스는 1992년 2월 6일 <프랑스의 전국행정기관에 관한 기본법>(loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République)에 의해서 국가의 임무를 수행하기 위한 국가 행정단위는 다음과 같은 행정구역을 중심으로 지방행정기관을 분류하여 조직한다고 재확인

- 광역도(지역) 행정구역 (circonscription régionale),
 - 도행정구역 (circonscription départementale),
 - 군행정구역 (circonscription d'arrondissement)
- 국가 중앙행정기관 중심의 지방행정체제(행정분권, Deconcentration)
- 국가는 국정 통합성 확보를 위하여 강한 중앙집권의 전통 하에 헌법과 법령이 정한 한계 내에서 지방자치단체의 요구를 고려하고 있으며, 국가의 행정기관을 지방에 분산 배치시켜 행정적 분권체제를 기반으로 중앙부처 소관 행정권한의 책임을 위임을 통해 국가의 지방행정기관에 부여하여 현장에서 수행하도록 함
 - 이러한 행정분권체제의 대표적인 것이 국가임명도지사인 프레페(Préfet, 국가지방청)제도로 국가도지사에게 대하여 중앙정부는 수직적 명령·통제 체제하에 둠
 - 프레페(Préfet)가 있는 국가의 지방행정단위는 4가지 형태로 구분하는 바, 즉, 9개의 국토방위권역(zone de défense), 26개의 레지옹(Région), 100개의 데빠르뜨망(Département), 339개의 아롱디스망 군청(Arrondissement, Sous-Préfet) 등이 있고, 이외에도 고유사무를 관장하는 중앙부처의 지방행정기관으로서 여러 분야의 특별지방행정기관이 설치·운영되고 있음
- 지방자치단체 중심의 자치행정체제(자치분권, Decentralisation)
- 반면, 지방자치단체는 헌법상 지방자치단체(Collectivités Locales)의 지위를 부여받고, 법령에 근거하여 자치권과 자치재정권을 행사함
 - 즉, 1982년 지방자치법상으로 ㄱ문, 데빠르뜨망, 레지옹은 국가의 지방행정단위이기도 하였으나, 이후로부터 국가의 행정단위와는 별도의 지방자치단체로서 독립적인 이원적 체제하에서 주민의 직접선거를 거쳐 선출된 지방의회가 중심이 된 자율적 의사결정권을 행사하는 독립적 법인격을 가진 지방의 통치체로 창조되었음(지방분권체제)
 - 이에 대하여 국가는 적법성 통제와 회계감사원에 의한 예산통제만 가능하도록 사후적 제한적 감독권을 행사함

<그림 2-1> 프랑스의 22개 레지옹(Region)



- 다른 나라와 달리 이 3가지 종류의 지방자치단체(Région, Département, Commune)는 지리적 포섭관계에 의한 자치계층을 형성하고 있으나, 헌법에서 규정하는 바와 같이 각각의 행정구역의 범위 내에서 완전한 독립적 자치권을 행사하게 되며, 3개 자치단체 상호간의 간섭과 지도 및 감독관계는 금지하고 있음

<표 2-2> 레지옹(지역)의 일반적 통계

Region	인구	데партамент망
Alsace	1,734,145	(2) Bas-Rhin, Haut-Rhin
Aquitaine	2,908,359	(5) Dordogne, Gironde, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrenees-Atlantiques
Auvergne	1,308,878	(4) Allier, Cantal, Haute-Loire, Puy-de-Dome
Bourgogne	1,610,067	(4) Cote-d'Or, Nièvre, Saone-et-Loire, Yonne
Bretagne	2,906,197	(4) Cotes-d'Armor, Finistere, Ile-et-Vilaine, Morbihan
Centre	2,440,329	(6) Cher, Eure-et-Loir, Indre, Indre-et-Loire, Loire-et-Cher, Loiret
Champagne-Ardenne	1,342,363	(4) Ardennes, Aube, Marne, Haute-Marne
Corse	260,196	(2) Corse-du-Sud, Haute-Corse
Franche-Comte	1,117,059	(4) Doubs, Jura, Haute-Saone, Territoire de Belfort
Ile-de-France	10,952,011	(8) Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise
Languedoc-Roussillon	2,295,648	(5) Aude, Gard, Herault, Lozere, Pyrenees-Orientales
Limousin	710,939	(3) Correze, Creuse, Haute-Vienne
Lorraine	2,310,376	(4) Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Vosges
Midi-Pyrenees	2,551,687	(8) Ariege, Aveyron, Haute-Garonne, Gers, Lot, Hautes-Pyrenees, Tarn, Tarn-et-Garonne
Nord-Pas-de-Calais	3,996,588	(2) Nord, Pas-de-Calais
Basse-Normandie	1,422,193	(3) Calvados, Manche, Orne
Haute-Normandie	1,780,192	(2) Eure, Seine-Maritime
Pays de la Loire	3,222,061	(5) Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe, Vendee
Picardie	1,857,481	(3) Aisne, Oise, Somme
Poitou-Charentes	1,640,068	(4) Charente, Charente-Maritime, Deux-Sevres, Vienne
Provence-Alpes-Cote d'Aur	4,506,151	(6) Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhone, Var, Vaucluse
Rhone-Alpes	5,645,407	(8) Ain, Ardeche, Drome, Isere, Loire, Rhone, Savoie, Haute-Savoie
Guadeloupe	422,496	
Martinique	381,427	
Guyane	157,213	
Reunion	706,300	
전체	60,185,831	

자료 : les collectivites locales en chiffres 2008

2) 지방행정의 계층구조

- 1982년 신지방분권 정책의 추진결과 오늘날 단일국가인 프랑스는 전국적 행정체제에 있어서 (국가)행정계층과 자치행정계층으로 구분되는 이원적 전국행정체제를 갖게 되었음
 - 중앙정부의 행정계층은 국가의 지방행정기관인 도 행정체제(Préfecture system)를 근간으로 하는 행정분권(Déconcentration) 체제로 운영되고, 지방자치 중심의 자치행정계층은 3개 지방정부가 중심이 되어 자치분권(Décentralisation) 체제로 운영됨

- 레종, 데파르트망, 아롱디스망에 국가행정기관인 프레펙튀르(Préfecture) 설치하였으며, 데파르트망에 프레페(Préfet)임명(레종의 수도인 데파르트망을 관할하는 프레페가 레종의 프레페 겸임), 아롱디스망에 수프레페(Sous-Prefet)임명
 - 다만, 꼬뮌과 데빠르뜨망은 과거 국가의 행정단위였으므로 계속해서 이중적 지위를 갖게 되어 결과적으로 현재 프랑스 행정계층구조는 지방정부의 자치행정 단위를 포함하여 “꼬뮌(자치 및 행정계층)→깡똥(행정계층)→아롱디스망(행정계층)→데빠르뜨망(자치 및 행정계층)→레지옹(자치 및 행정계층)” 등 이중적 지방행정체제로 구성됨

<그림 2-2> 프랑스의 이원행정체제



3) 기능배분 현황

- 1982년 신지방분권법 제1조 2항에서 "법률에 의해 국가와 꼬문 지방정부, 데빠르뜨망 도 지방정부, 레지옹 광역정부들 간의 행정권한(사무)에 관한 배분을 결정한다"는 규정에 의하여, 프랑스 국회는 1983년 1월 「사무배분기본법」(Defferre법, 법령 제83-8호)을 제정하였고 관련법을 수정 보완하는 법을 1983년 다시 제정하였음. 그 뒤 계속 분야별로 지방이양일괄법들을 제정하여 본격적인 권한이양을 실천에 옮김
- 사무배분의 기본원칙으로서 "지방정부와 국가간 행정권한 배분은 가능한 한도 내에서 국가가 담당하는 행정기능과 꼬문 기초정부, 데빠르뜨망 도 정부 또는 레지옹 광역정부들이 담당하는 행정기능을 구별할 수 있도록 하여 각 행정기능 담당분야와 그에 상응하는 자원들이 총체적으로(en totalité) 각각 국가, 꼬문 기초정부, 데빠르뜨망 도지방정부, 레지옹 광역정부 등에 배분될 수 있도록 시행해야 한다고 하였음

<표 2-3> 지방정부간의 기능분담

계 층	지방정부	국가기관
Commune	·선거, 호적, 병사관리 ·주민복지사무, 청소, 도로 관리, 공원관리, 주민보건관리 ·학교관리(유치원, 초등학교)	·Sous-Préfet가 해당지역에서 Département Préfet의 명을 받아 업무수행
Départem ent	·재난, 구조 ·관광 ·사회, 보건활동 ·운송 및 도시계획 ·학교관리(중학교)	·치안, 국방 ·관광, 교통소통, 환경 ·자치단체 적법성 통제 ·운전면허, 외국인등록 ·원호업무
Région	·경제, 사회 개발계획 ·직업훈련, 기업지원활동 등 ·관광촉진 ·도시, 농촌지역관리 ·학교관리(고등학교)	·자치단체 적법성 통제 ·치안, 국방 ·지역의 재산관리 ·직업교육 및 경제활동 지원

○ 지방자치단체간의 사무배분을 요약하면, 다음과 같음

<표 2-4> 자치단체 종류별 사무배분

분야	Commune	Département	Région
도시 개발	<ul style="list-style-type: none"> ·공용토지이용계획안(POS) 작성 ·분야별 도시개발계획안 작성 ·POS 인가 후 건설허가서 발부 ·POS 인가 후 기타 토지점유허가서 발부 	-	-
농촌 개발, 지역개발 계획	<ul style="list-style-type: none"> ·지역개발을 위한 자치단체간 현장 작성과 승인 	<ul style="list-style-type: none"> ·농촌설비보조계획안 작성 	<ul style="list-style-type: none"> ·국가-Région간의 개발계획계약에 근거한 지역개발계획안의 작성
주택	<ul style="list-style-type: none"> ·주거지를 위한 최우선 정책수립 ·빈곤층을 위한 지방주택 확보정책 	<ul style="list-style-type: none"> ·주거지를 위한 최우선 정책수립 ·도 주택정책위원회 ·빈곤층을 위한 Département 수준의 주택 정책안 	<ul style="list-style-type: none"> ·주거지를 위한 최우선 정책수립 ·보조금·차용 등에 의한 국가주택정책에 대한 추가적 보조 ·에너지 품질향상, 에너지 혁신, 에너지 절약장려
대중 교통	<ul style="list-style-type: none"> ·도심대중운송교통-주변 대중교통망설립 	<ul style="list-style-type: none"> ·농촌지역 대중운송도로 -Département 계획안 	<ul style="list-style-type: none"> ·농촌지역 대중운송 도로망-Région계획안 ·철도교통
학생 수송	<ul style="list-style-type: none"> ·도심지내 학생수송망 조직과 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ·도심지외 학생수송망 조직과 운영 	
케이블카	<ul style="list-style-type: none"> ·서비스조직 	-	-
교육	<ul style="list-style-type: none"> ·초등학교 	<ul style="list-style-type: none"> ·중학교 	<ul style="list-style-type: none"> ·고등·특수학교
직업 전문 교육과 도제(견습)교육	-	-	<ul style="list-style-type: none"> ·26세 미만을 위한 전문 교육조직, 연간 광역권 교육기금 프로그램
공동 설비	<ul style="list-style-type: none"> ·Commune과 농촌도로 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ·Département 도로관리 ·산책로와 휴양도로 예정지에 대한 Département 계획안 작성 	-

3. 지방분권개혁의 주요 내용

1) 제1단계(1982-2002)

- 1982년 지방자치법에서 지역(Region)은 지방자치단체의 법적 지위를 부여받았음(현행 자치법전 제59조)
- 1983년 사무배분법을 제정하여 중앙-지방간 역할분담을 하였으며, 1985년과 1986년 계속해서 총괄적 권한이양 및 그에 따른 재정이양 원칙 등을 후속적으로 제정함
 - 지방분권법(law on devolution, droit de la décentralisation)으로서 1992년 2월 6일 92-125호 법률(Joxe Act)에 근거하여 정부는 국가의 행정분권적 행정체제를 재정립하였음
 - 이어 지역의 경제사회이사회(regional economic and social councils, RESC, previously committees)를 거치는 의무적 의견수렴 절차와 기능을 강화하였고, 지방정부간 협력관계를 촉진한 바 있음

(1) 80~90년대

- 지방분권 촉진을 위한 사무배분 기본법 제정
 - 1982년 신지방분권법 제1조 2항에서 "법률에 의해 국가와 꼬문 지방정부, 데빠르뜨망 도 지방정부, 레지옹 광역정부들 간의 행정권한(사무)에 관한 배분을 결정한다"는 규정에 의하여, 프랑스 국회는 1983년 1월 「사무배분기본법」(Defferre법, 법령 제83-8호)을 제정하였고 관련법을 수정 보완하는 법을 1983년 다시 제정하였으며, 그 뒤 계속 분야별로 지방이양일괄법들을 제정하여 본격적인 권한이양을 실천에 옮겼음
 - 예를 들면, 1985년에는 교육분야의 사무이양에 관한 법, 1986년 사회복지와 보건의료에 관한 법, 1992년 운하와 연안항구 설립과 운영에 관한 법, 관광분야 이양에 관한 법 등을 통하여 대폭 중앙권한의 지방이양을 실천하였음

- 또한 1988년 지방분권 개선을 위한 법을 제정하여 지방자치법을 수정하였고, 이때 국가의 지방정부에 대한 재정적 지원, 지방정부의 경제적 관여활동, 지방정부의 예산과 재정회계의 감독, 지방정부 상호간 협력관계 등에 대한 관계를 더욱 구체화한 바 있음

○ 사무배분기본법 체계

- 행정권한 배분에 관한 법인 1983년 「사무배분기본법」은 진정한 의미에서의 지방자치법으로, 동법 제1조에서 "꼬문, 데빠르뜨망, 레지용 각 지방정부는 선출된 의회의 결정에 따라 행정권한을 행사하여 사무를 해결한다"라고 규정하여 자치정부의 자치입법권 및 자치조직권을 보장하고 있음
- 지방이양을 촉진하고 있는 이 사무배분법의 고려 차원은 두 가지인 바, 먼저 제도에 중점을 두고 각 계층의 지방정부에 따라 적절한 행정권한을 배분하고자 했으며, 또 기본적인 시각에서 행정권한의 종류(분야)에 따라 지방정부로의 사무배분을 규정하기도 하였고, 이어 동법 제2조에서 "꼬문, 데빠르뜨망, 레지용 자치정부들을 위하여 현재의 법이 명시하고 있는 행정권한의 이양은 이들 지방정부 중 어느 한 곳에, 어떤 형태이든 지 다른 자치정부를 감독하는 행위가 발생하는 행정권한의 이양은 할 수 없다"고 하여 지방정부 상호간의 동등원칙을 규정하여, 상호 감독금지의 원칙을 제정하였음
- 또한 사무배분의 기본원칙으로서 "지방정부와 국가간 행정권한 배분은 가능한 한도 내에서 국가가 담당하는 행정기능과 꼬문 기초정부, 데빠르뜨망 도정부 또는 레지용 광역정부들이 담당하는 행정기능을 구별할 수 있도록 하여 각 행정기능 담당분야와 그에 상응하는 자원들이 총체적으로(en totalité) 각각 국가, 꼬문 기초정부, 데빠르뜨망 도지방정부, 레지용 광역정부 등에 배분될 수 있도록 시행해야 한다고 하였음

(2) 1991~2000년대

○ 지리적 공간개념으로 'Pays'를 설치

- 1995년 2월 4일 법 95-115호(Pasqua-Hoeffel Act) 법을 통해서 지역 토지이용계획, 지역개발계획 등에 대한 지침을 다시 제정하면서 동시에 새로운 지리적 계층(territorial tier)인 'Pays'를 설치하였음
- 이후 1999년 6월 25일 99-533호 법률(Voynet Act)에서도 역시 지역개발계획 등을 재정의 했고, 각 지방정부간 역할 재정립도 세부적으로 규정하였음
- 그리하여 지역정부는 도시와 농촌간 관계의 균형발전을 위한 'Pays' 권역에서의 지역개발권과 경제권과 세제권으로 결합된 도시연합체(urban communities)와 관련된 도심지역(agglomerations) 등에 대한 지역개발권을 갖게 되었음(Agglomeration contracts)
- 1999년 7월 12일 99-586호 법률(Chevènement Act)에서는 지방정부간 협력제도의 간소화를 추진하고 3가지 협력방식을 간소화하였음

2) 제2단계(2003년 이후)

○ 2003년 헌법 개정 이후의 주요 변화

- 지역정부의 권한 확대 : 레지옹 지방정부는 지역계획, 경제발전, 구조기금의 재정관리, 직업교육, 지역병원운영 및 병원재정 관리 등의 책임을 맡아 권한 강화됨
- 데빠르뜨망 지방정부는 사회부조, 기초수입보장제(RMI), 기초고용수입보장제(RMA) 등에 대한 책임성 강화
- 재정이양 : 13만명 이상의 공무원 인력을 지방으로 전환하였고, 그에 따른 130억 유로를 이전함. 데빠르뜨망 도자치정부는 80억유로(50억 유로는 기초수입보장제에 대한 지원)를 재정이양지원금으로 지원받았고, 지역정부는 30억 유로를 지원받았음

○ 지방분권 관련된 헌법개정 추진

- 2003년 헌법개정은 프랑스 헌정사상 45년간 22번째 헌법 개정이며, 15개 조항에 대한 개정을 통해서 정치구도를 변화시켰음
- 개정된 조항은 1, 13, 34, 37-1, 39, 72, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 73, 74, 74-1, 7, 60조 등이며 다음과 같은 정치구도가 변화되었음
- 첫째, 국가의 정치체제(구조)가 더욱 분명한 구도를 갖게 되었음(헌법 제 1조에서 프랑스는 지방분권구조를 필수로 하는 국가통치체제를 갖는다고 선언)
- 둘째, 그럼에도 불구하고 국가의 통합성, 통일성을 재확인함으로써 오히려 헌법 제1조의 의미는 법적 논리에 맞게 지방정부는 분권화된 제도로써 국가의 완전한 하나의 구성요소로 존재하기 때문에 국가 자체도 분열됨이 없는 분권체제의 유지라는 점을 명문화하였음
- 셋째, 중앙-지방정부간 권한배분 관계에 영향 : 1982년 신지방분권법 및 1983년 사무배분법 등을 제정한 이후, 새로운 차원에서의 중앙-지방정부간 권한배분 원칙을 확정하여 이에 따른 새로운 역할분담체계를 구축하게 되었음

○ 헌법개정으로 새로 도입된 개념

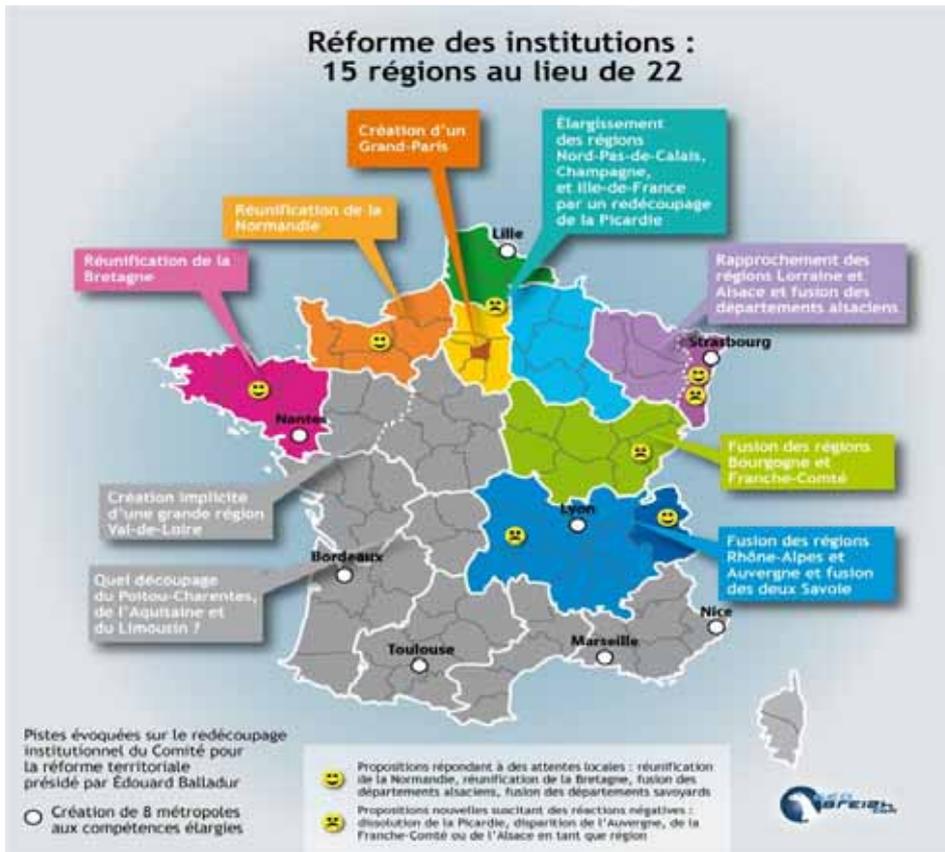
- 보충성원칙(La subsidiarité, 수정헌법 제72-2조), 선도 역할을 하는 지방정부(la notion de collectivité chef de file), 제도실험법(le droit à l'expérimentation)
- 첫째, 프랑스 수정헌법 제72조2항은 총체적 권한의 원칙과 보충성원칙을 동시에 규정하고 있는데, 프랑스에서 자치행정권 및 자치조직권의 인정은 1946년 헌법에서 처음으로 인정된 바 있으며, 다시 1958년 10월 헌법 제12장 <지방정부>편에서 헌법 제72조에 근거하여 “지방정부는 법률이 규정한 조건에 근거하여 선출직 공직자가 자율적인 행정을 수행한다”라고 규정하고 있으며, 그리고 이미 헌법 제34조에서 지방정부의 자치행정권을 인정하고 있었으며, 지방정부의 자체재원에 대한 규정도 명문화한 바 있음

- 둘째, 총체적 권한의 원칙에 대한 확정 : 지방자치법에 규정된 ‘총체적권한의 원칙’의 의미는, 지방정부는 기본적으로 관할행정구역 내에서 총체적인 행정기능을 수행하는 것이 천직(vocation générale)이며, 지역이익에 관한 사항에 대해서는 모두 관여할 권한이 있다는 것을 의미하며, 이에 대하여 2003년 수정헌법 제72조2항에서 이를 다시 명문화하였는데, 즉, “지방정부는 관할지역 내에서 가장 적절하게 권한을 행사할 수 있다고 판단되는 사항에 대해서는 총괄적으로 결정하여 집행할 수 있는 소명을 가진다”고 하여 지방정부의 총체적권한의 원칙을 규정한 이 내용으로 인하여 지방정부의 자치행정권과 보충성 원칙을 연결해 주고 있는 것임

4. 최근의 지방자치계층 구조개편안의 주요 내용

- 지방자치계층 구조개편 위원회의 보고
 - 2008년 프랑스 사르코지 대통령의 지방행정체제 개편 제안에 따라서 지방자치계층 구조개편 위원회가 구성된 후 약 3개월간 다양한 정치권의 의견수렴을 거쳐 지난 2월 29일 20가지 개혁안을 결정하였고, 이를 3월 5일 대통령에게 보고하였음
- 20가지 개편방안의 개요
 - 현재 22개의 레지옹(본토 21개)을 지방자치단체의 자율적 결정에 의해서 대략 15개로 축소 조정하는 방안 제시

<그림 2-3> 프랑스의 Region의 통폐합(안)



- 대략 인구 3~4백만의 규모로 데빠르뜨망 지방의회와 레지옹 지방의회가 자율적으로 결정한 주민투표에 의한 통합방식을 유도하되, 국회의 법률 결정에 의한 자의적 결정은 하지 않을 것을 제안
- 현재 법률로 명문화 되지 않은 데빠르뜨망 자치단체간 자율적 통합절차에 대한 법률 제정 필요
- 2014년 지방선거에서부터는 데빠르뜨망 및 레지옹 지방의회(단체장)를 한 번의 선거로 선출할 것을 제안하였고, 결과적으로 캉통(Canton, 선거구이자 국가의 행정단위)을 폐지하기로 하고, 또한 일부 데빠르뜨망 지방의원은 레지옹 지방의원을 겸직하도록 함(선거인 명부에서 전반부 지방의원 후보자를 겸직 명부로 함)

- 현재 기초자치단체 중에서 자치단체간협력기구(조합, 광역연합)에 가입되어 있지 않은 자치단체에 대해서는 2014년까지 모두 자치단체간협력기구에 가입시키도록 함
- 2014년까지 기초자치단체간 협력기구(사무조합)의 합리적 정비
- 1995년 설치하기 시작한 'Pays'(기초생활권 형성)를 더 이상 설치하지 않음
- 기초자치단체 지방의회(단체장) 선거 때 동시에 “독립법인세 조세권을 가진 (기초)자치단체간협력기구(조합, 광역연합, EPCI à fiscalité propre)의 의회와 집행기관장에 대해서도 주민직선으로 선출하도록 함
- 2014년부터 법률에 근거하여 11개의 대도시권(자치단체간 협력기구에 기초한 대도시 광역경제생활권(Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Strasbourg, Rouen, Toulon, Rennes 등)을 명시적으로 설치하여 법적으로 특정한 권한을 부여함. 다른 자치단체간 협력기구들에 대해서는 자율적으로 추진하도록 권고함
- 파리 수도권 관련 자치단체와 기업체 등 이해관계자간 의견수렴을 거친 후, 2014년 특례의 지위를 부여한 파리대도시(Grand Paris)를 창설함
- 자치단체간 협력기구(조합, 광역연합)가 자율적으로 새로운(규모가 좀 더 큰) 기초자치단체로 지위를 전환할 수 있도록 제도적으로 촉진정책을 추진함
- 동시에 자치단체간 협력기구에 근무하는 사무직원들의 총 수를 1/3 축소하도록 함
- 기초자치단체의 종합행정 수행원칙(전권한성의 원칙)을 다시 한번 확인하고, 데빠르뜨망 중간자치단체와 레지옹 광역자치단체에 대해서는 '특정한 분야의 사무권한'을 부여하도록 조정함. 그리고 데빠르뜨망 자치단체는 기초자치단체에 대하여 필요시 재정적 지원을 지속하도록 함
- 이에 따라서 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 사무배분체계를 재조정하는 바, 즉, 포괄적 권한이양이 쉽지 않다는 약 30년간의 지방분권 경험에 근거해서, 자치단체간 공동으로 수행하는 사무수행체계의 보완, 개별 자치계층간 별도로 수행하는 각각의 특정사무수행체계를 제도화하도록 함

- 국가의 지방공공정책을 전면적으로 재검토하고, 지방분권의 경험을 살려서, 국가의 지방행정기관(국가도청, 특별지방행정기관)을 전면 또는 부분적으로 폐지 및 축소(이관)하도록 함
- 매년 국가예산을 검토 심의하고 있으나 지방재정 지출규모 등에 관한 논의가 부족하여 이를 제도적으로 체계화하도록 함
- 지방세(직접세목)의 세수기반을 전면 재검토하고, 이러한 작업을 매 6년마다 시행함(세수기반 정비)
- 지방세 중 사업세를 폐지하고, 이를 전면 보전하기 위한 다른 방식의 경제활동 관련세를 설치함. 신설되는 세수기반은 매년 공시지가에 기초한 지방토지세, 기업에 부과하는 부가가치세 등을 기초로 하도록 함
- 중복된 지방세수 기반에 부과 징수하는 지방세 징수제도를 재정비함
- 코르시카 섬 자치단체의 지방의원(단체장) 선거제도를 일부 수정함
- 해외영토의 데빠르뜨망과 레지옹 지방의회에 대하여 하나의 지방자치단체(의회) 설치를 규정함

5. 결론

- 프랑스의 경우 전통적으로 중앙집권형 국가통치체제를 지향하였으나, 지방분권을 통하여 통치원리와 통치근거, 통치권력을 재배분하려는 시도를 하였음
 - 이는 대의민주주의 원리와 그 우월성을 지지하는 정책이면서, 중앙정부의 통치기구와 지방자치단체의 통치기구 대표성에 근간을 둔 공익실현을 위한 권한의 재배분체제를 발전시키고자 한 것임
- 1983년 사무배분법 등으로 해결하지 못하였던 권한배분의 문제와 지방자치제도상의 확일성으로 나타난 문제들을 여전히 해결하지 못하고 있었기 때문에 보다 근본적인 해결방법으로 헌법개정을 통하여 지방분권을 추진하게 되었으며, 지역의 특성을 되살리고 지역주민의 행정요구에

부응하기 위해서는 지방자치제도의 다양화가 절대로 필요하다는 인식 하에 프랑스는 주민투표제, 주민소환제 및 실질적 주민참여제도로서의 지역주민의회제 등을 도입하였음

- 지방자치계층 구조개편 위원회는 다양한 정치권의 의견수렴을 거쳐 20가지 개혁안을 결정하였고, 이를 2009년 3월 5일 대통령에게 보고하였는 바, 이 보고서에는 지방행정체제 개편에 관한 다양한 방안이 포함되어 있음
 - 계층구조의 핵심인 도(Region, Departement)의 역할 및 계층축소 등과 관련하여 중점 개혁대상으로 방향 설정
 - 현재 법률로 명문화되지 않은 데빠르뜨망 자치단체간 자율적 통합절차에 대한 법률 제정 필요
 - 2014년부터 법률에 근거하여 11개의 대도시권(자치단체간 협력기구에 기초한 대도시 광역경제생활권을 설치하도록 함

Ⅲ. 미국의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

- 미국은 1776년 건국하여 현재 50개 주와 수도 워싱턴 D.C.로 구성된 연방공화국임
- 초기 미국인들은 1620년 정치와 종교의 자유를 찾아 영국으로부터 이주해 오기 시작하여 1776년에 영국으로부터 독립을 선언함
- 미국의 연방주의는 중앙정부와 각 주(state)정부가 정치권력을 분담
- 그 배경에는 중앙정부의 권력이 주정부가 아닌 국민으로부터 직접 주어지기 때문으로 즉, 중앙정부와 주정부가 각기 국민들로부터 권한을 위임 받았기 때문에 권력분담이 가능하고 견제와 균형을 이룰 수 있는 토대가 됨
- 미국의 각 주는 그 기능과 역할이 다양하여 일반화하기가 어려움

1) 인구

- 미국의 인구는 2009년 1월 현재 305,584,613명으로 2000년 4월의 281,421,906명에 비해 8.6% 증가한 것이며, 1990년의 248,709,873명에 비해서는 22.9%가 증가한 것임
- 미국의 인구 증가율은 0.89%로서 서구선진국(유럽연합 0.16%) 중에서 상위권이나, 세계의 평균 인구증가율(1.19%)에 비하면 적은 편임
- 인구증가의 요인은 신생아 출생률이 여성 1인당 약 2.1명으로 높으며 (2008년 기준), 이민자의 지속적인 증가에서 찾을 수 있음
- 미국의 인구는 세계 전체인구 중 약4.5%로 중국과 인도에 이어 세 번째 국가임

- 미국 전체인구 중에 2005년 기준으로 약81%가 도시지역(세계의 도시화율 약 49%)에 거주하고 있으며, 지역적으로는 캘리포니아와 텍사스주가 가장 인구가 많은 지역임
- 도시로는 뉴욕주의 뉴욕시가 8,250,567명으로 가장 많고, 다음으로 캘리포니아주의 로스엔젤레스시가 3,849,378명임
- 인구분포는 20세 이하의 젊은 층 인구가 약27.6%이며, 65세 이상의 노인 인구는 12.6%임(2007년 기준)
- 인구밀도는 31/km²로 가장 높은 주는 뉴저지(New Jersey)주로서 433/km²이며, 도시로는 메릴랜드(Maryland)주에 있는 프렌십 빌리지(Friendship Village)로 31,657/km²임

2) 면적

- 미국 전체의 면적은 9,850,476km²이며, 이 중에 육지는 9,161,922km²이며, 바다와 호수 및 강은 모두 664,701km²를 차지하고 있음
- 육지의 크기만 보면, 러시아와 중국에 이어 세계에서 세 번째로 큰 나라임

3) 언어

- 국가의 언어는 영어이지만, 연방차원에서의 공식적인 언어는 없음
- 미국의 5세 이상 인구의 81%(약 2억1천6백만명)가 집에서 영어를 사용(2005년 기준)하며, 그 다음으로 약12%가 스페인어를 사용함
- 하와이 주는 주법으로 하와이어(Hawaiian)와 영어를 주의 공식언어로 지정하고 있으며, 멕시코 주는 스페인어와 영어를 그리고 루이지애나 주는 영어와 프랑스어를 공식언어로 지정함

4) 정치체제

(1) 정부형태

- 국의 정부형태는 대통령 중심제임

- 대통령은 전체 국민의 투표로 임명되며, 역시 국민들의 투표로 임명되는 국회의원과 상호 견제와 균형을 유지

(2) 행정부

□ 개요

- 연방정부의 행정부조직은 대략 2,000개 이상으로 구성되어 있음
 - 연방정부의 조직은 부(Department), 독립관청(Independent Agencies), 규제위원회(Regulatory Commission), 정부기업(Government Corporations) 등 네 가지로 분류
- 정부 내각에는 15개 부가 존재
 - 연방정부의 집행기능을 담당하며, 각 부의 최고책임자는 장관(Secretary)이며, 대통령에 의해 직접 임명되고, 장관 다음으로는 부장관(Deputy Secretary), 차관(Under Secretary), 차관보 (Assistant Secretary) 등이 있어 장관을 보좌하며, 그 다음으로는 국, 실, 청 등이 있음

□ 주요부서의 조직과 기능

- 국무부
 - 기능으로는 모든 대외관계를 담당하고 조약에 관한 협상, 전 재외공관의 지휘, 국제경제 및 교류를 담당
 - 장관 아래에 1명의 부장관과 6명의 차관 및 각 지역별, 기능별 차관보들이 있고, 이밖에 주 UN대표부, 법무부담당관실, 정보조사국(INR), 감사관실, 법률자문실 등의 별도기관이 있음
- 국방부
 - 주요기능은 전쟁의 지지와 미국의 안정보장유지를 위해 군대를 보유하고, 육·해·공군의 업무조정 및 각 군에 대한 작전지휘권 행사 등의 업무를 담당

- 장관 아래에 1명의 부장관과 4명의 차관이 있고, 산하기관으로는 합동참모 회의와 육·해·공군 3개 성이 있고, 3개 성에는 각기 장관과 차관이 있음

○ 재무부

- 재무부는 국내외의 재정정책 수립을 건의하고 조세정책의 수립 및 각종 세금징수, 화폐 및 국채의 발행 및 관리, 국립은행에 대한 감독 등의 업무를 수행함
- 장관 아래 1명의 부장관과 3명의 차관이 있음

○ 국토안보부

- 2001년 9.11 테러 이후 미국 본토에 대한 위협에 대처하기 위해 22개 안보 관련 조직들을 통합 창설한 기구임
- 기능은 장래 발생 가능한 테러 공격으로부터 국가 및 미국민 보호가 1차적 임무이며 정보와 위협요소에 대한 분석, 그리고 국경 및 수송부문의 보안, 화학·생물·방사능·핵 등에 대한 대응조치, 국가재난 등 비상상황 대처 및 대응조치, 연방·주·지방정부 부서 및 민간부분과의 공조 등을 담당함
- 장관 아래에 1명의 부장관 및 운영, 과학·기술, 정보분석·사회간접자본 보호, 운송보안, 비상사태 대응 등 5개 분야를 담당하는 5명의 차관이 있음

○ 이밖에 특수한 업무를 담당하며 초당적 대처가 필요한 경우 독립행정기관을 별도로 설치하여 운영함

- 그 예로는 국내외 정보수집 및 국외 방첩활동 수행을 담당하는 중앙정보국(CIA), 미국의 중앙은행으로서 은행에 대한 감독 및 규제 역할을 하는 연방준비은행제도(Federal Reserve System) 등이 있음

(3) 대통령

○ 대통령의 선출

- 대통령이 되기 위해서는 미국 시민권자로서 만35세 이상이어야 하며 14년간 미국에 거주한 사람이어야 함
- 대통령은 간접선거로 선출되는데, 538명의 선거인단 중에서 270명 이상의 찬성표를 얻어야 함
- 선거인단의 구성은 상원의원과 하원의원을 합쳐 총535명과 워싱턴 D.C.의 3명을 포함하여 총538명으로 구성되며, 임기는 4년이고 재선이 가능함

○ 대통령의 권한

- 대통령은 약7만 5천명에 달하는 정부고위관리를 임명할 수 있으며, 이 중에는 상원의 인준을 거쳐야 되는 장관, 대사, 대법원판사 등이 포함됨
- 대통령은 정기적으로 의회에 연두교서를 발표하고 상·하원을 소집할 수 있는 권한을 보유
- 대통령은 의회에서 제정한 법률안을 거부할 수 있음
- 대통령은 의회에서 통과한 세출법안에 대하여 항목별로 거부할 수 있는 권한(Line-Item Veto)이 있었으나, 1998년 연방대법원의 위헌판결에 의해 이 권한의 효력이 상실됨
- 대통령은 외국정부와 조약을 체결할 수 있으며, 또한 외국대사의 신임장을 접수하는 권한도 소유함
- 대통령은 군의 최고사령관으로서의 권한을 갖고 있으나, 실제로 선전포고권은 의회가 갖고 있으며, 1973년에 의회에서 통과한 전쟁수행법(War Power Act)에 의하여 의회의 동의없이 대통령이 적지에 군대를 파견할 수 있도록 규정되어 있음
- 끝으로 대통령은 사면권과 형집행정지를 승인하는 권한을 갖고 있음

○ 미국에는 부통령제가 있으며 부통령의 임기 및 선출 그리고 권한과 기능은 다음과 같음

- 임기는 4년이며 대통령선거 시에 러닝메이트로 함께 선출되며, 부통령은 상원의장으로서 대통령 유고시 승계권을 보유하고, 모든 각료회의에 참여하고, 국가안정보장회의의 법적 구성원임

(4) 연방의회

□ 의회의 특징

○ 의회의 역할이 중요함

- 미국 헌법 제1조에 의회를 규정하여 의회가 행정부와 사법부와의 관계에서 상대적으로 중요한 역할을 하도록 명시하고 있으며, 선진국가 중에서 미국의회가 가장 강력하고 독립적인 기관으로 자리잡음

○ 의회는 상원과 하원으로 구성

- 미국 건국과정에서 주의 대표성에 관한 문제를 해결하기 위하여 큰 주와 작은 주간에 정치적 타협을 도출한 결과, 각 주는 상원(Senate)에 인구와 상관없이 2명의 의원을 보냄으로써 동등한 대표권을 가짐
- 반면, 하원(House of Representative)에서는 각 주간의 인구비례로 선출할 수 있는 의원을 정함으로써 주간의 대표성 차이를 인정함

○ 상원의원은 1913년 이전에는 주 의회에서 선출하였으나, 현재는 주민직선에 의해 선출

- 정원은 100명이며, 임기는 6년인데 2년마다 1/3씩을 선거를 통해 총원함

○ 하원은 의원 정수를 1929년에 법률로 435명으로 확정함

- 매 10년마다 실시되는 인구센서스에 기초하여 각 주에서 선출될 수 있는 의원 수가 정해지며, 임기는 2년임

○ 의회선거는 짝수 해의 11월에 있고 새로운 의회는 다음 해 1월에 구성

- 매 의회는 2년간 활동하며, 첫 해는 제1회기(First Session) 그리고 두 번째 해는 제2회기(Second Session)라고 부름

□ 의회 조직

- 상원은 부통령이 의장을 맡도록 되어 있으나, 의전행사 외에는 실제로 회의를 주재하는 경우가 거의 없음

- 회의에서는 투표권이 없고, 단지, 표결과정에서 가부동수일 경우에 결정 투표권(Casting Vote)은 행사할 수 있음
- 부통령의 부재 시에는 임시의장(President pro-tempore)이 회의를 주재하며, 임시의장은 주로 다수당의 최다선 의원이 맡음
 - 상원의원의 실질적인 지도자는 다수당 대표(Majority Leader)와 소수당 대표(Minority Leader)이며, 각 당의 원내총무(Whip)가 이들을 보좌함
- 하원의장(Speaker)은 매 의회 초에 다수당 의원총회에서 지명되어 하원 본회의에서 자동선출
 - 하원업무를 총괄적으로 감독하고, 공식적으로 하원을 대표하며, 대통령 유고시 승계서열 2위임
 - 각 당의 원내총무는 모든 의원들과 긴밀히 접촉하여 지도부의 의사를 전달하고 주요 법안의 투표시 사전 표점검으로 당의 정책을 관철시키는 등 원내활동을 총괄함
- 위원회(Committee)는 의회 활동의 중심 축이며, 입법활동에서 핵심적 역할을 수행
 - 하원의원은 보통 2-3개의 상임위원회에 소속되며, 상원의원은 3-4개의 상임위원회와 약 7개의 소위원회에 소속되어 활동함
 - 상임위원회의 위원장은 단 1석이 많은 경우라도 다수당이 모든 위원장직을 장악하여 의회운영의 주도권을 행사함

(5) 정당

- 전통적으로 공화당(Republican Party)과 민주당(Democratic Party)의 경쟁체제를 기초로 한 양당제를 유지함
 - 최초의 의원선거는 1856년이며, 민주당은 1824년에 그리고 공화당은 1854년에 창당
- 공화당은 전통적으로 중도우파로서 보수주의를 표방

- 남부지역과 콜로라도주, 캔사스주, 뉴멕시코주 등을 중심으로 한 중서부 및 록키산 주변지역에서는 상대적으로 보수주의적 색채가 강한 곳으로 간주됨
- 민주당은 중도좌파로서 자유주의를 표방
 - 전통적으로 미국의 동북부와 서부해안 지역과 미시간주와 오하이오주를 비롯한 오대호 주변의 지역은 상대적으로 자유주의적 색채가 강한 곳으로 간주됨

(6) 사법부

- 미국 헌법에 연방정부의 사법권을 대법원과 의회가 제정·설치하는 하급 법원에 속하는 것으로 규정함
 - 사법부는 독립된 지위와 권한을 가지며, 법관은 탄핵을 받지 않은 한 자신의 의사에 반하여 파면되지 않음
 - 건국 초기에는 연방법원의 권위가 강하지 못하였으나, 20세기 초반의 산업화를 거치면서 점차 사회문제에 개입하게 되었고, 국민의 모든 권리와 자유를 보호하는 최후의 보호자로서의 역할을 정립해옴
- 사법부의 조직은 연방주의의 원칙에 따라 연방법원과 주법원이라는 이원적 구조를 가짐
 - 연방정부와 50개 주가 각기 다른 재판관할권을 가지며, 연방법원과 주법원은 상호 관련은 있지만 상하 또는 우열관계는 없음
- 연방법원은 지방법원(District Court), 항소법원(Court of Appeals), 대법원(Supreme Court)으로 구성되어 있으며 3심급 제도임
 - 지방법원은 1심 법원으로서 전국에 94개가 설치되어 있으며, 총800여명의 판사가 배치되어 있음
 - 항소법원은 전국에 13개만 설치되어 있으며, 3인의 판사가 합의에 의해 판결하도록 함
 - 대법원은 9명의 대법관으로 구성되며, 이들은 상원의 동의를 얻어 대통

령이 임명하며, 대법관은 보통 대통령과 같은 소속의 정당에서 임명되며, 여기에서는 전원 합의제로 심판하며 판결은 과반수 찬성으로 함

○ 연방법원은 다음과 같은 재판권을 가짐

- 헌법, 연방법률, 조약을 위반한 사건, 해사법에 관련된 사건, 국가를 상대로 한 사건, 상이한 주민간의 분쟁, 주가 사건의 당사자인 경우, 외교사절 및 영사에 관한 사건, 동일주 주민간에 타주로부터 부여된 토지에 관한 분쟁

○ 미국의 각 주는 주 헌법과 법률에 따라 독자적인 사법제도를 채택하고 있음

- 주 법원은 대체로 3심급으로 구성되어 있으나, 주에 따라서는 2심급으로 구성되어 있기도 함
- 주 지방법원은 1심 판결을 담당하며, 청소년법원(Juvenile Court)과 가정법원(Family Court) 등으로 분류됨
- 항소법원은 39개 주에서 채택하고 있으며, 3인 합의제로 판결함
- 주 대법원은 7-9인의 대법관으로 구성되며 전원합의제로 판결함

○ 주 법원의 법관은 대체로 3가지 방식 중 하나에 의해 임명됨

- 주민의 직선, 주의회에서 선출, 주지사에 의해 임명 등이나, 대다수의 주에서는 주민의 직선에 의해서 선출됨

○ 미국의 사법제도 중에서 특징적인 것은 배심원제도임

- 일반인들로 구성된 배심원제도를 운영하고, 형사배심은 만장일치에 의해서 유·무죄만 판정하고 구체적인 형량부과는 판사가 결정하며, 민사배심은 과반수 다수결에 의해 평결을 내리며 판사는 원칙적으로 평결에 따르나 예외적인 경우에는 독자적인 판결을 내릴 수 있음

2. 지방자치 실태

1) 지방행정조직의 체계와 수

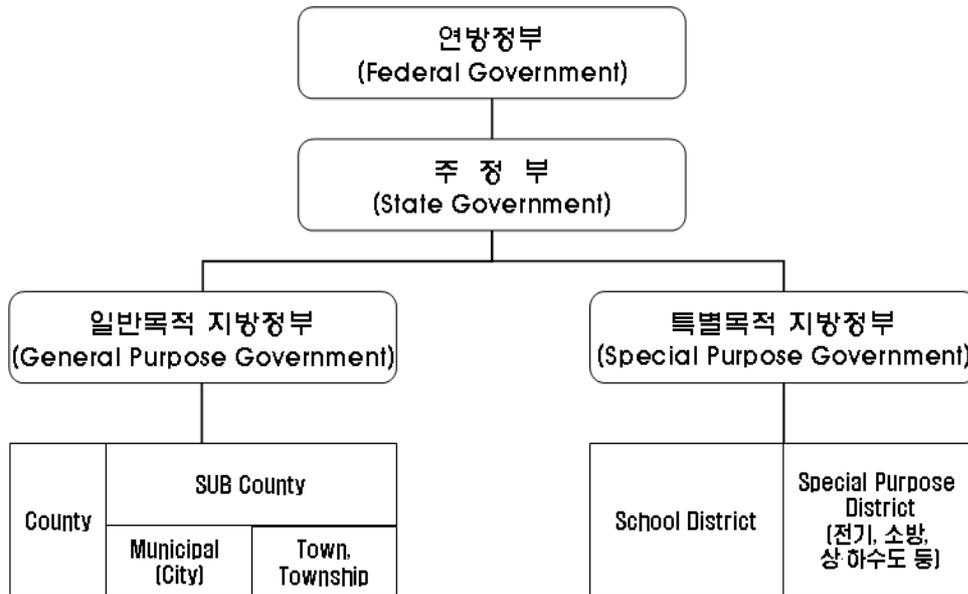
- 미국의 정부구조는 연방정부(Federal Government) 아래에 50개의 주정부(State Government) 그리고 그 아래에 다양한 형태의 지방정부(Local Government)가 있음
 - 미국 헌법수정 제10조에 의하여 지방정부에 관한 것은 연방법률보다는 주 법률에 의하여 영향을 받음

- 지방정부는 크게 일반목적(General Purpose Government)과 특별목적(Special Purpose Government)의 지방정부로 구별됨
 - 일반목적의 지방정부가 39,044개가 있으며, 특별목적의 지방정부는 50,432개가 있음

- 일반목적의 지방정부에는 3,033개의 카운티(County)와 36,011개의 카운티 하위정부(Sub-County Government)가 있음
 - 다시 카운티 하위정부에는 19,492개의 자치체(Municipalities)와 16,519개의 타운 및 타운십(Town or Township)이 존재함

- 특별목적의 지방정부는 14,561개의 교육자치구(School Distirct)와 37,381개의 특별자치구(Special Distirct)가 있음

<그림 3-1> 미국의 지방정부구조



- 카운티 하위정부의 설립은 주 헌법이나 주법률에 의해 조직되며, 대체로 그 지역의 역사적 배경 또는 인구밀집도에 기초하여 설립됨
 - 명칭도 주에 따라 시(City), 버러(Borough), 타운(Town), 빌리지(Village) 등 다양함
 - 많은 농촌지역과 일부 도시 외곽지역에서는 카운티 아래에 하위 카운티 정부가 없는 경우도 있으며, 하와이주 같은 경우에는 하위 카운티 정부가 없이 하나의 카운티 지방정부만 있는 경우임
 - 지역에 따라서는 상위 계층으로서의 카운티 정부와 하위 계층으로서의 시 정부가 하나로 합치는 경우도 있음

- 특별목적의 지방정부로서 교육자치구와 특별자치구는 모두 주법률에 의하여 조직되며, 어느 정도의 행정적·재정적 자율권을 가짐

- 교육자치구는 공립초등 및 중등교육과 관련된 업무를 담당하기 위한 조직이고, 특별자치구는 소방, 교통, 수도, 폐수 등의 특수기능을 수행하기 위한 조직임
- 유형별 지방정부의 수가 연도별로 변화를 겪는데, 이것은 지방정부의 신설이나 지방정부간 통합 등이 빈번하기 때문임
 - 특히, 하위조직의 경우 타운/타운십이 통합하여 시(City)가 됨에 따라 그 수가 증가하고 반대로 타운/타운십의 수는 축소됨
 - 교육자치구는 학교구의 통·폐합으로 수가 줄어드는 반면에 특별자치구는 주민들의 수요와 사회환경의 변화에 따라 늘어남

<표 3-1> 미국 지방정부 수의 변화 추이: 1957-2007

구분		2007	2002	1997	1992	1987	1982	1977	1972	1967	1962	1957	
일반 목적	카운티	3,033	3,034	3,043	3,043	3,042	3,041	3,042	3,044	3,049	3,043	3,050	
	하위 카운티	자치 체	19,492	19,429	19,372	19,279	19,200	19,076	18,862	18,517	18,048	18,000	17,215
		타운 십	16,519	16,504	16,629	16,656	16,691	16,734	16,822	16,991	17,105	17,142	17,198
		계	36,011	35,933	36,001	35,935	35,891	35,810	35,684	35,508	35,153	35,142	34,413
	소계	39,044	38,967	39,044	38,978	38,933	38,851	38,726	38,552	38,202	53,001	37,463	
특별 목적	교육자치구	13,051	13,506	13,726	14,422	14,721	14,851	15,174	15,781	21,782	34,678	50,454	
	특별자치구	37,381	35,052	34,683	31,555	29,532	28,078	25,962	23,885	21,264	18,323	14,424	
	소계	50,432	48,558	48,409	45,977	44,253	42,929	41,136	39,666	43,046	53,001	64,878	
합계	89,476	87,525	87,453	84,955	83,186	81,780	79,862	78,218	81,248	91,186	102,341		

자료: U.S. Census Bureau, Census of Governments, Vol. 1 number 1, Government Organization, Series GC07(1)-1, <<http://www.census.gov/govs/www/cog2007.html>>

- 카운티 정부의 특징은 다음과 같음
 - 주 정부의 업무를 위임받아 수행하는 보조기관으로서 광역지방정부이고, 주정부에서 가장 넓은 관할구역을 보유하며, 뉴욕, 보스톤, 덴버, 볼티모

어, 필라델피아, 샌프란시스코 등의 대도시는 카운티와 시(City) 기능을 동시에 수행함

- 카운티정부가 필요한 이유는 하위 카운티 정부인 시, 버러, 타운십, 빌리지 가 각 주에 약 700여개 존재하는데 이들을 관리하기 위함

○ 하위 카운티 지방정부의 특징은 다음과 같음

- 다양한 이름으로 존재하는데 조직이나 기능면에서 뚜렷한 차이는 없음

- 시(City)는 인구가 많은 지방정부가 대부분이고 나머지 형태의 하위지방 정부는 인구가 적은 대도시주변 또는 농촌지역이 대부분임

2) 지방자치단체별 인구규모

(1) 주정부

○ 50개 주 가운데 캘리포니아(약 3천6백만명)의 인구규모가 가장 크며, 다음으로 텍사스(약 2천4백만명), 뉴욕(약 1천9백만명), 플로리다(약 1천8백만명), 일리노이(약 1천2백만명) 등임

- 위의 주를 포함하여 상위 9개 주가 미국 전체인구의 반 이상을 차지함

○ 인구규모가 가장 작은 주는 버몬트로 약 620,000명 정도이며, 노스다코다(약 640,000명)와 알래스카(약 680,000명)가 비슷한 규모의 인구를 갖고 있음

- 이들을 포함하여 하위 25개 주의 인구가 전체의 1/6에도 못 미침

<표 3-2> 50개 주의 인구분포(2008년 1월 기준)

인구분포	수
10,000,000명 이상	8
5,000,000-10,000,000명 이하	13
2,000,000-5,000,000명 이하	15
1,000,000-2,000,000명 이하	8
1,000,000명 이하	6
합계	50

(2) 광역자치단체

- 광역자치단체로서의 카운티는 2002년 기준으로 3,034개(2007년 기준 3,033개)의 인구분포는 다양함
 - 카운티 중 약 72%가 인구 5만명 이하로 이들 지역에서 차지하는 전체 카운티 인구는 약 16% 정도이고, 인구가 1만명 이하인 카운티 정부는 22%로 이들이 차지하는 인구는 1.5% 정도임
 - 반대로 인구 25만명 이상인 카운티는 전체의 약 6.6%이지만, 이들이 차지하는 인구수는 56.4%임

- 카운티 정부간 인구편차가 심한 것 이외에도 각 주에 속한 카운티의 숫자도 주마다 편차가 심함
 - 일리노이주에서는 102개, 노스캐롤라이나주에서는 100개, 캘리포니아주는 58개인데 반해, 델라웨어주나 하와이주는 단지 3개의 카운티정부만 존재함

<표 3-3> 미국 카운티 정부의 인구분포: 2002년

인구분포	정부수	비율(%)	인구수	비율(%)
500,000명 이상	91	3.0	104,051,000명	41.3
250,000-499,000명	110	3.6	38,289,000명	15.2
100,000-249,999명	272	9.0	41,415,000명	16.4
50,000-99,999명	383	12.6	27,160,000명	10.8
25,000-49,999명	638	21.0	22,913,000명	9.1
10,000-24,999명	869	28.6	14,488,000명	5.8
10,000명 이하	671	22.1	3,732,000명	1.5
합계	3,034	100	252,048,000명	100

(3) 기초자치단체

- 카운티 정부 아래의 기초자치단체로서 시, 버러, 빌리지 등의 자치체 정부의 경우에 전체적으로는 19,429(2002년 기준)개가 있는데, 이 중에서 약94%가 인구 25,000명 이하이고 이들이 차지하는 인구비율은 약30% 정도에 불과함

- 반면, 인구 25,000명 이상의 자치체 정부는 약 6.4%에 불과하지만 이들이 차지하는 인구수는 약 70% 이상임
- 하위 카운티 정부 중 다른 하나인 타운십정부의 약52%가 인구 1,000명 미만의 지역이며, 이들이 차지하는 전체 타운십정부 인구는 약 5.2%에 불과
- 반면에 인구 25,000명 이상의 타운십 정부는 약 2.5%인데 이들이 차지하는 인구는 약 38.5%임

<표 3-4> 미국 하위카운티 정부의 인구분포: 2002년

인구분포	자치체(Municipal)				타운십(Township)			
	정부수	비율(%)	인구수	비율(%)	정부수	비율(%)	인구수	비율(%)
300,000명 이상	58	0.3	47,767,000명	27.3	3	0.0	1,526,000명	26.6
200,000-299,999명	30	0.2	7,162,000명	4.1	3	0.0	728,000명	12.7
100,000-199,999명	153	0.8	21,075,000명	12.1	30	0.2	3,974,000명	6.9
50,000-99,999명	364	1.9	24,960,000명	14.3	97	0.6	6,589,000명	11.5
25,000-49,999명	643	3.3	22,576,000명	13.0	273	1.7	9,274,000명	16.2
10,000-24,999명	1,436	7.4	22,588,000명	13.0	773	4.7	12,067,000명	21.0
5,000-9,999명	1,637	8.4	11,643,000명	6.7	1,085	6.6	7,559,000명	13.2
2,500-4,999명	2,070	10.6	7,352,000명	4.2	1,909	11.6	6,731,000명	11.7
1,000-2,499명	3,677	18.9	5,951,000명	3.4	3,679	22.3	5,905,000명	10.3
1,000명 이하	9,361	48.2	3,803,000명	2.2	8,652	52.4	3,007,000명	5.2
합계	19,429	100	174,877,000명	100	16,504	100	57,360,000명	100

3. 기능배분 현황

1) 중앙정부

- 헌법에 의해 주정부로부터 넘겨진 3가지 양도된 권한을 수행함
 - 명시적 권한: 연방정부에만 인정된 배타적 권한
 - 함축적 권한: 명시적이지는 않지만 헌법에 표현된 권한으로부터 유추되는 권한으로서 연방대법원의 법해석에 의하여 인정됨
 - 고유권한: 헌법규정에는 없으나 주권국가로서 연방정부에 주어진 권한

- 명시적 권한
 - 과세 지출권, 기채권, 조폐권, 위조지폐처벌권, 특허인정권, 관세부가권, 전 쟁선포권, 조약체결권, 주정부간이나 외국과의 통상규제권

- 함축적 권한
 - 통상규제권에 근거한 연방정부의 규제, 노사관계규제, 댐·주간 고속도로의 건설, 공공장소 사용시 인종차별금지

- 고유권한
 - 외교승인권, 입국규제권, 외국인추방권, 영토획득권

2) 주정부

- 미국 연방헌법 수정안 제10조에 근거하여 주정부는 헌법에 의해 연방정부에 위임된 권한과 주정부에 금지된 권한을 제외한 모든 권한을 보유함
 - 경찰권
 - 공공서비스 : 교육(고등교육 이상은 주정부 소관사항), 사회안보, 공중위생 서비스
 - 지방자치단체에 대한 통제: 주정부는 권고, 보고, 검사, 보조금, 법률의 제·개정 등을 통해 지방자치단체를 지도·지원·감독할 수 있음

3) 광역자치단체 : 카운티

- 주헌법 및 자치헌장(Charter)에 의해 권한이 부여되며, 두 가지 기능을 수행(지역에 따라 다양함)
- 하나는 주정부의 업무를 위임받아 수행하는 보조기관의 역할로, 구체적으로는 지방세징수, 재산세 평가, 각종 기록서류의 관리, 사회복지 등 주정부에서 법으로 규정하고 권한을 위임한 기능을 수행함
- 다른 하나는 지역 자치업무를 수행하는 것으로 이 경우에는 하위 카운티 정부가 수행하기 어렵거나 비효율적인 행정업무만 선택적으로 수행하는데, 구체적으로는 쓰레기 매립장, 도서관, 공항·소방·병원, 노인 및 장애자를 위한 시설, 중범죄자를 재판하는 법원과 교도소 운영, 출생·사망신고·결혼신고·선거업무·보건업무 등의 기능을 수행함

4) 기초자치단체

- 하위 카운티 정부는 환경, 주택, 공익서비스(Uilities), 교통, 치안서비스 등을 담당
- 공익서비스 및 상하수도, 공중위생, 공원, 교통 등의 기능은 특별목적 지방정부에 의해서도 수행되며, 특별자치구는 일부 시의 관할구역을 통합하여 형성하거나 어떤 지방의 관할구역 내에서 일정구역을 차지하기도 하며, 교육자치구는 공공교육기관만을 운영하고 있음

4. 대도시의 자치구제도 : 뉴욕시의 사례

- 뉴욕시의 독특한 행정계층으로서 자치구(Borough)가 있음
- 뉴욕 주의 다른 도시에는 없고 유일하게 뉴욕시에만 존재하는 것으로, 1898년에 근대 뉴욕시가 브룩클린과 뉴욕 카운티와 리치몬드 카운티 그리고 퀸즈 카운티가 하나로 통합될 때 지역거버넌스를 유지하기 위하여 설치함

- 즉, 자치구는 뉴욕시 인근의 여러 지역을 하나로 통합하면서 기존의 행정구역을 존치시키면서 생겨난 것임
- 뉴욕시에는 다섯 개의 자치구는 있는데, 이들은 다른 카운티와 공존하는 형태를 띠고 있음
 - 브롱스(브롱스 카운티), 브룩클린(킹스 카운티), 맨하튼(뉴욕 카운티), 퀸즈(퀸즈 카운티), 스테이튼 아일랜드(리치몬드 카운티)
- 각 자치구는 자치구의 단체장(President)을 선출함에도 불구하고 뉴욕시의 헌장(Charter)에 근거하지 않으면서 시의 하부행정보조기관으로서 기능함
 - 한 때 자치구의 단체장들은 뉴욕시의 예산과 토지이용에 관한 결정권한을 가진 정부기관으로서 추계위원회(Board of Estimate)의 구성원으로서 상당한 영향력을 행사하였으나, 1990년 동 위원회가 폐지되면서 지금은 행정권이 매우 약한 상태이며 또한 의회의 기능도 없이 단순히 의전이나 시 정책에 대하여 자문해 주는 역할로 대폭 축소됨
 - 또한 자치구와 시민들도 뉴욕시에서 어떤 영향력도 갖고 있지 못한 형편임
- 현재 다섯 자치구가 갖고 있는 특징적인 부분은 각 자치구의 지방검사(District Attorney)를 직선으로 선출하는 것임
 - 하지만 이들 지방검사들은 자치구의 이름보다는 이들이 속한 카운티의 이름으로 범죄자를 기소하고 있음

1) 집행기관

- 자치구 단체장(Borough President)은 임기 4년으로 주민직선을 거쳐 선출됨
 - 단체장의 권한은 지역관련 예산안과 조례안의 발의 및 지역공공서비스에 대한 감독기능을 수행하나, 최근에는 단체장의 권한이 축소됨

2) 지방의회

- 자치구에는 의회가 없는 대신 커뮤니티위원회(Community Board)가 구성되어 자치구의 대표기구로서 기능을 함
 - 커뮤니티위원회는 임명직 위원으로 구성되며, 위원회의 구성은 먼저, 단체장이 월급이 없는 50명의 위원을 지명하고, 위원의 반은 뉴욕시 의회 의원들의 지명을 받아 충원함
- 커뮤니티위원회(Community Board)의 권한은 제한적임
 - 위원회는 토지이용, 구획설정(Zoning), 예산 및 지역 커뮤니티의 관심사에 대해 조언하는 역할을 수행하며, 시정부에 특정 정책행위에 대하여 추천할 수는 있으나 강제할 권한은 없음
 - 현재, 자치구의 이름으로 59개의 커뮤니티위원회가 존재함
- 2000년대 들어 대도시 특히, 로스엔젤레스에서 자치구의 필요성을 제기하면서 논의를 시작함
 - 자치구의 필요성은 먼저 인종적·계층적으로 다양한 부류의 사람들이 공존하며 또한 지리적으로 확대된 대도시 지역에서 중간단위의 정부를 만들어 자율성을 부여하여 보다 많은 사람들의 대표성을 확보하고 정부 기능을 분담케 하여 효율성을 제고하기 위함
 - 로스엔젤레스의 경우 시의회가 15명의 의원으로 구성되어 있는데, 이는 현재의 로스엔젤레스 인구(약3백8십만명)를 감안하면 의원1인당 250,000명 이상을 대표하는 것인데, 이러한 구조 속에서는 주민의 대표성이 효과적으로 표현되기 어려운 측면이 있음

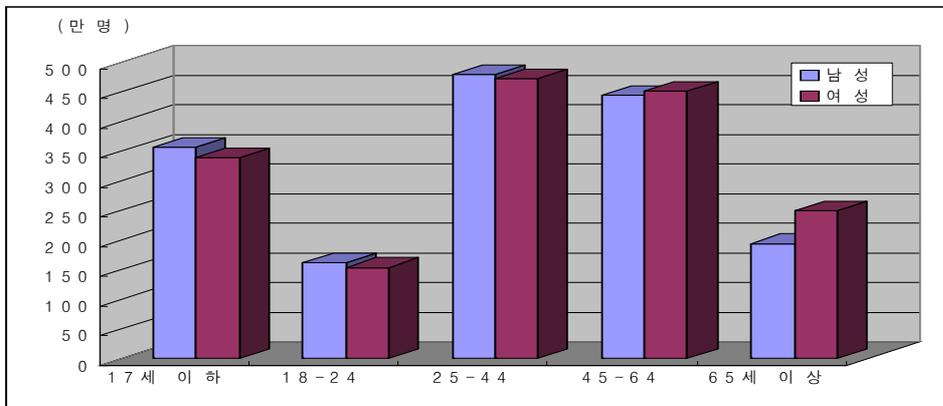
IV. 캐나다의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

1) 인구

- 캐나다의 인구는 2002년에는 31,372,587명에서 2007년에는 32,976,026명으로 1.6백만명 가량 증가하였음
 - 인구분포를 연령대별로 보면, 25-44세 28.8%, 45-64세 27.2%, 17세 이하 21%, 65세 이상 13.4%, 18-24세 9.5% 등의 순으로 나타남
- 전체인구의 성비(2007년 기준)는 남성이 49.5%, 여성이 50.5%를 차지하고 있어 여성인구가 조금 많은 것으로 나타남
 - 여성이 비율이 높은 것은 45세 이상의 연령대이며, 65세 이상의 경우 그 격차가 더 크게 벌어지는 것으로 나타남

<그림 4-1> 연령대별 남성인구와 여성인구의 비교



2) 면적

- 캐나다의 총면적은 9,984,670 km²(땅: 9,093,507 km², 내수면: 891,163 km²)이며, km²당 인구밀도는 3.5명으로 세계에서 가장 희박한 편임
- 국토의 북쪽 절반은 불모(不毛)의 툰드라 지대이고, 실제로 사람이 활동하는 지역은 동서 약 6,000km에 걸쳐 뻗어 있으며, 미국과의 국경에서 200~300km 사이에 있는 지대에 한정되어 있음

3) 언어

- 영어와 불어 2개 국어를 공용어로 사용함
- 2007년 12월 4일 발간한 2006년 국제조사에 따르면, 모어는 영어 57.8%, 프랑스어 22.1%, 가정어로 영어는 67.55%, 프랑스어는 21.70%, 인지도를 보면 영어 85.08%, 프랑스어 30.70%로 나타남
- 캐나다는 1969년 7월 7일 공용어법(Official Languages Act)을 통해 프랑스어의 지위가 연방정부를 통틀어 영어의 지위와 맞먹게 되었고, 프랑스어를 모어로 하고 있는 인구는 약 600만명임
- 프랑스어는 퀘벡주 전체를 비롯하여 뉴브런즈윅 주, 온타리오 주의 동부와 북부, 서스캐처원 주, 노바스코샤 주 남쪽 해안, 매니토바 주 남부 등 여러 군데에 흩어진 지역에서 사용되고 있으며, 프랑스어를 제1언어로 사용하는 캐나다인 가운데 85%가 퀘벡주에 거주함
- 노스웨스트 준주에서는 여러 원주민 언어들이 공식지위를 가지며, 누나부트 준주에서는 이누이트어가 다수 언어로 공식지위를 가짐

4) 정치체제

(1) 정부형태

- 캐나다는 입헌군주제, 연방국가, 의회민주주의를 채택한 국가임
- 캐나다의 여왕은 엘리자베스 2세이며, 따라서 국가의 수반이고, 여왕의 권한은 대리권자인 캐나다 연방총독이 대신 행사하며, 수상 이하 각 부처는 행정권을 행사함

- 연방단위의 행정은 연방정부(Federal Government), 입법은 연방의회(Parliament of Canada), 사법은 연방법원(Federal Court)에서 처리하는 3권 분립된 형태를 취하고 있으며, 의원내각제(Parliamentary Cabinet System)를 통치제도로 함
- 캐나다는 입헌군주제 형태 하에서 의원내각제 정부형태를 채택하고 있음
 - 선거에 의해 선출된 의회의 다수당이 행정부(내각)를 구성하고, 이들이 국민의 대표인 의회에 대하여 책임을 지는 형태임

(2) 의회

□ 특징

- 입법권은 의회에 있으며, 의회는 임명직 의원으로 구성된 상원과 보통 선거를 통해 선출된 의원(각 선거구당 1인)으로 구성된 하원으로 구성되어 있음
 - 상원(Senate)과 하원(House of Commons)으로 구성된 양원제로 구성됨

□ 상원

- 상원의원은 수상의 추천을 받아서 연방총독이 임명함
 - 상원의원은 모든 주에서 다양한 배경을 가진 사람들로 구성되나, 30세 이상의 캐나다 시민이어야 하며, 4,000\$ 이상의 부동산을 소유하고 있어야 하며, 75세까지만 재임할 수 있음
 - 2009년 4월 현재 상원의원은 105명으로 하원의원(308명)의 절반에 불과함
- 상원의원의 수는 인구에 비례하여 각 주별로 그 수가 정해져 있음
 - 퀘벡 주, 온타리오 주는 각각 24명, 노바스코샤 주 및 뉴브런즈윅 주 각각 10명, 앨버타 주, 브리티시 컬럼비아 주, 매니토바 주, 서스캐처원 주, 뉴펀들랜드 라브라도 주는 각각 6명, 프린스애드워드아일랜드 주 4명, 그리고 3개의 준주정부에서는 각각 1명의 상원의원을 둘 수 있음

- 상원은 주의 이익보호, 하원의 착오시정 및 과격한 정책의 억제, 자본가 및 보수층 이익의 의회반영 등의 중요한 역할을 담당하고 있으나, 하원에 비해서는 미미한 편임
- 상원은 세금을 사용하거나 세금을 부과하는 것과 관련된 법안을 제외하고는 모든 법안을 제출할 수 있고, 어떤 법안이든 수정을 요구하거나 거부할 수 있으나, 실질적으로 하원이 제출한 법률안을 단순히 검토하고 승인하는 역할에 그치는 경우가 많음

□ 하원

- 주요 입법기구인 하원은 4년마다 선출되며, 허용 가능한 최대 임기는 5년임
- 보통은 임기 만료 1-2년 또는 수개월 전에 총선이 실시됨
- 하원의원은 MPs(Members of Parliament)로 표기하며, 308명으로 구성됨
- 하원의원들은 소선거구제에 기초하여 최다득표자 1인만 선출되는 단순 다수제의 방식으로 총 308개의 지역구에서 선출됨
- 최근의 선거는 2008년 10월에 이루어졌고 선거결과는 총 308석 중에 보수당 143석, 자유당 76석, 퀘벡 블록당(Bloc Québécois) 50석, 신민주당 37석 무소속 2석 순으로 선출되었음
- 하원의 기능과 권한은 다음과 같음
- 법률제정 권한, 내각의 주요 인사 배출, 정부활동의 감독 등임

(3) 정당

- 하원에 진출한 정당으로는 보수당, 자유당, Bloc Québécois, 신민주당 등을 들 수 있음
- 보수당(Conservative Party)은 2003년 캐나다연합(Canadian Alliance)과 진보보수당(Progressive Conservative Party)의 통합으로 설립된 정당임
- 자유당(Liberal Party)은 연방구성 이전부터 존재하였던 유일한 정당으로

이념적 스펙트럼의 중앙에 위치함

- 퀘벡 블록당(Bloc Québécois)은 퀘벡 주에 근거를 둔 좌익 지향적인 정당으로 1990년부터 활동하였으며, 1993년에 처음으로 선거에 참여하였음
- 신민주당(New Democratic Party)은 사회민주주의 철학에 기초한 정당으로 정치적 스펙트럼의 좌익 측면에서 자유주의를 대표함

(4) 행정부

- 행정부는 국왕, 연방총통, 수상, 내각, 정부부처 및 부서 등으로 구성됨
 - 국왕은 수상이 추천한 연방총통을 임명하는 것 외에 정치에 관여하지 않음
 - 총통은 수상의 추천에 의해 여왕이 임명하며 임기는 5년이며, 실질적인 국가원수로서의 상징적인 권한을 행사하며, 국왕을 대리하는 역할을 수행함
 - 행정부의 수장은 국왕이지만 실질적으로 연방총통이 대리함
- 캐나다 연방정부는 최고 행정기관으로 연방하원(House of Common)에서 다수의석을 차지한 정당이 내각을 구성하며, 수장은 총리(Prime Minister)로 연방하원의 다수당 대표가 맡게 됨
 - 수상은 최고 통치자 역할을 수행하며, 내각을 구성하며, 내각회의를 주재함
- 내각은 수상에 의하여 결정되는 각 부처 장관으로 구성되며, 실질적인 의사결정을 담당하며 행정권을 행사함
 - 내각의 대부분은 하원의원들로 구성되며, 차관급 미만 연방공무원은 비정치적, 비선출직 공무원분야 전문인으로 구성되어 정치색을 띠지 않음
- 내각이 담당하는 기능은 다음과 같음
 - 정부의 우선순위에 대해 장관들간의 합의, 정부에 의한 의회행동에 대한 합의, 일반적 이슈에 대한 부처간 토론의 장 제공, 수상이 책임을 이행하는 데에 필요한 정보 제공 등임

2. 지방자치 실태

1) 지방행정조직의 체계

(1) 주정부의 체계

○ 캐나다의 지방행정체계는 주정부에 따라서 많은 차이가 있음

- 노바스코샤 주, 뉴브런즈윅 주, 뉴펀들랜드 래브라도 주, 매니토바 주, 브리티시컬럼비아 주, 서스캐처원 주, 앨버타 주, 온타리오 주, 퀘벡 주, 프린스에드워드아일랜드 주 등 10개 주와 노스웨스트 준주, 누나부트 준주, 유콘 준주 등 3개의 준주정부(Territorial Government)로 구성되어 있음

<그림 4-2> 캐나다의 13개 주 및 준주정부



○ 주정부 및 준주정부의 주도, 인구규모, 면적은 다음과 같음

- 인구규모에서는 온타리오 주가 12,891,787명으로 가장 많으며, 다음으로 퀘벡 주 7,744,530명, 브리티시컬럼비아 주 4,428,356명 등의 순이며, 준주정부의 경우는 인구가 30-40만명에 불과함

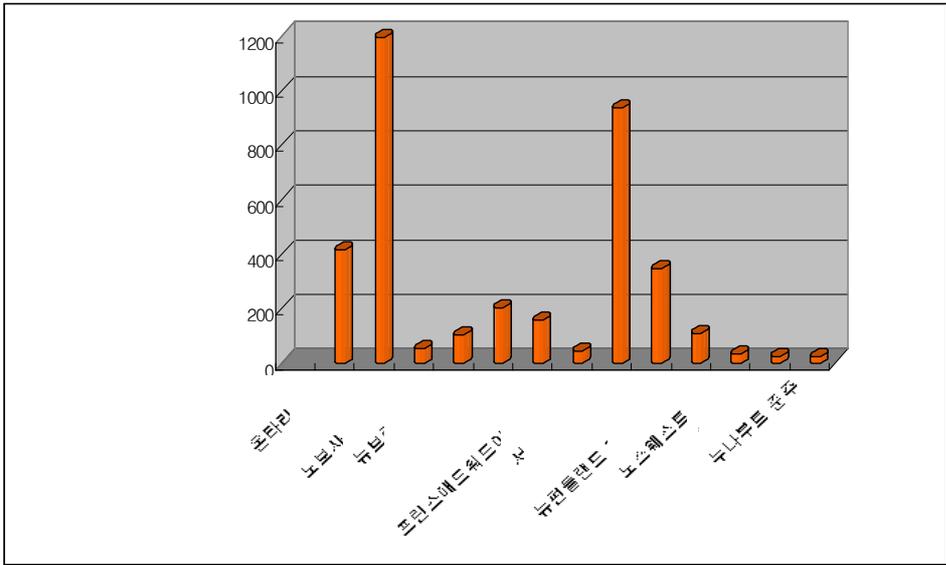
- 면적규모에서는 주정부 중에서는 퀘벡 주가 1,542,056km²로 가장 넓으며, 다음으로 온타리오 주, 브리티시컬럼비아 주, 앨버타 주 등의 순으로 나타남

<표 4-1> 캐나다의 13개 주 및 준주정부

주명	주도	대도시	연방 가입일시	인구 (2008)	면적(km ²)		
					대지	호수	합계
온타리오 주	Toronto	Toronto	1867. 7. 1	12,891,787	917,741	158,654	1,076,395
퀘벡 주	Quebec City	Montreal		7,744,530	1,356,128	185,928	1,542,056
노보스코샤 주	Halifax	Halifax		935,962	53,338	1,946	55,284
뉴브런즈윅 주	Fredericton	Saint John		751,527	71,450	1,458	72,908
마니토바 주	Winnipeg	Winnipeg	1870. 7. 15	1,196,291	553,556	94,241	647,797
브리티시컬럼비아 주	Victoria	Vancouver	1871. 7. 20	4,428,356	925,186	19,549	944,735
프린스애드워드아일랜드주	Charlottetown	Charlottetown	1873. 7. 1	139,407	5,660	—	5,660
서스캐처원 주	Regina	Saskatoon	2005. 09. 1	1,010,146	591,670	59,366	651,036
앨버타 주	Edmonton	Calgary		3,512,368	642,317	19,531	661,848
뉴펀들랜드 래버러도 주	St. John's	St. John's	1949. 3. 31	508,270	373,872	31,340	405,212
노스웨스트 준주	Yellowknife	Yellowknife	1870. 7. 15	42,514	1,183,085	163,021	1,346,106
유콘 준주	Whitehorse	Whitehorse	1898. 7. 13	31,530	474,391	8,052	482,443
누나부트 준주	Iqaluit	Iqaluit	1999. 4. 1	31,152	1,936,113	157,077	2,093,190

- 자치단체의 수도 주에 따라서 많은 차이를 보이고 있음
 - 자치단체의 수는 총 3,645개이며, 퀘벡 주가 1,196개로 가장 많으며, 그 다음으로 서스캐처원 주, 온타리오 주 등의 순으로 나타남
 - 준주정부의 경우, 자치단체의 수는 23-36개 사이인 것으로 나타남

<그림 4-3> 캐나다의 13개 주 및 준주정부



(2) 지방자치단체의 계층구조

○ 지방자치단체의 계층구조는 1층제와 2층제로 구분할 수 있음

- 온타리오 주, 퀘벡 주 및 브리티시컬럼비아 주는 상위자치단체로서 지역 정부(regional government)가 구성되어 있으며, 시정부들은 지역정부의 정치 및 행정구조에 속하게 됨

○ 자치단체는 도시자치단체와 농촌자치단체로 구분할 수 있음

- 도시자치단체에 부여된 명칭은 city, town, village 등을 들 수 있음
- 농촌자치단체의 경우 주에 따라서 다양한 명칭이 사용되고 있는데, 온타리오 주의 경우는 township, 브리티시컬럼비아 주는 구자치단체(district municipality) 등의 자치단체가 있음

○ 2계층제인 경우는 광역적인 자치단체인 county, regional district, regional municipality 등이 설치되어 있음

- 2계층화된 도시지역에서는 도시권역 전체를 담당하는 도시 자치단체와 더불어 보다 작은 부차적인 자치행정단위의 2계층에 의해 행정이 수행됨

3. 기능배분 현황

- 캐나다는 주정부의 지방자치단체에 대한 통제권이 상당히 강함
 - 실질적으로 주정부는 지방정부의 구조를 변화시킬 권한을 갖고 있으며, 자치단체의 통합하거나 폐지할 수 있으며, 재정구조를 변화시킬 수 있으며, 권한과 책임을 재조정할 수 있음

1) 연방정부

- 국가는 국방, 외교, 형법, 시민권 등 국가차원의 거시적 기능을 담당하며, 영토의 통치에 관한 권한과 책임을 지니게 됨

2) 주정부

- 주정부는 주지사, 주의회 등과 같은 자신을 위한 정치제도를 가지고 있고, 헌법에 규정하고 있는 분야에 대해서 책임을 지게 됨
 - 대표적인 분야로는 보건, 교육, 교통(고속도로), 재산권과 시민권 등임

3) 지방자치단체

- 지방자치단체의 수행기능은 주에 따라 차이가 있으나, 주로 지역공동체와 밀접한 관련이 있는 업무에 대해 책임을 지게 되는 바, 다음과 같은 업무들임
 - 사람과 재산의 보호: 지역경찰 및 소방서비스까지 포함
 - 지역교통: 버스와 철도의 관리, 도시철도 건설 및 관리
 - 기획 및 개발: 지방자치단체의 지구지정(zoning)과 경제발전
 - 공공시설물: 지역하수, 상수도 및 공공시설물의 관리
 - 지역복지서비스: 지역보건, 도서관, 교육시설, 사회복지 서비스 등이 관리
 - 공원, 휴양 및 문화: 지역공원 및 녹지관리, 공공휴양시설, 지역문화 및 예술행사 등

- 사람과 재산의 보호: 지역경찰 및 소방서비스까지 포함
- 퀘벡 주, 온타리오 주, 앨버타 주 등에서는 전기, 전화, 가스 등의 서비스에 관한 업무도 담당함

<표 4-2> 광역과 기초자치단체의 기능분담

구분	지방자치단체	지역정부	주정부	연방정부
기획	도시기획 스키마, 구역 규제	지역기획 스키마	대규모 기획, 지방자치단체 및 지역의 기획 스키마 승인	-
교육 (초·중등)	-	초·중등학교 자금조달의 관리 및 기여	자금조달정책의 관리 및 집행(법, 교육프로그램, 연구프로그램, 평가)	자금조달 기여
사회서비스	공동주택, 온타리오주의 지방자치단체는 사회서비스 제공, 일부 타운도 주정부와 합의하여 일부 사회서비스 제공	지역정부 차원에서 공동주택을 위한 자금지원	대부분의 사회서비스와 자금지원에 대한 책임 (고용지원 청소년 센터 등)	-
보건서비스	온타리오 주의 지방자치단체는 일부 보건서비스 공급	-	보건	자금조달 기여, 국가표준 설정
물 공급	브리시타 콜롬비아 주를 제외하고는 지방자치단체의 책임	밴쿠버 지역특구는 수 (자원) 처리 및 배분	법 및 대규모 계획	-
에너지 배분	-	-	에너지가격 규제	-
대중교통	도로망과 지방고속도로, 주차	지역도로망	대중교통 및 주도로망에 대한 재정지원, 교통규제	대중교통 재정 지원 관여, 캐나다 고속도로 관리
지역경제 발전	발전기관 지원	발전기관 지원	-	적극적인 단체에 재정 지원

4. 온타리오주의 지방행정체제 개편

1) 개편배경

- 1990년대 이후 온타리오주의 지방정부 구역변화 단계는 1995년 10년만의 진보보수당의 집권을 가능하게 한 선거운동의 흐름에 뿌리를 두고 있음

- 진보보수주의자들은 현재 나타나는 중복문제를 해결하기 위해 광역 및 도시 수준을 합리화하고자 하는 요구에 기반을 둔 지방정부 개혁을 약속함
 - 이러한 합리화 과정은 1996년과 1998년 사이에 가장 현저히 나타났고, Bill 26(절약 및 개편에 관한 법)의 통과를 이러한 변화의 가장 주요한 사건에 해당됨
- 1997년 5월에 발표된 지방서비스 재조정 발의는 온타리오 주의 공통양식 합리화를 보다 심화시킴
 - 이 발의는 주 및 도시의 책임성을 강화하기 시작했고, 주 정부가 교육에 관하여 가장 주된 역할을 맡도록 하는 대신 사회주택, 도시 운송, 재산 가치 평가 등의 핵심 서비스에 대해서는 도시정부가 총괄적으로 책임지도록 함

2) 개편근거

- 정치적 상황변화들에 대응하기 위한 해결책으로 온타리오 주는 도시 개편을 강조함
- Bill 26: 이 법안의 핵심적인 내용은 개편 권한을 도시, 군, 그리고 조직화되지 않은 지역에 주는 것이었고, 그 목적은 대규모 도시개편이 효율적이고 즉각적으로 일어나도록 촉진하는 것이었으며, 이전의 도시구역협상법과는 다음의 차이가 존재함
 - 대규모의 지리적 영역에 영향을 미치고자 함
 - 도시구역과 같은 국지적 이슈에 한정되는 것이 아니라 도시간에 권한 및 책임의 이양 등을 포함할 수 있는 도시개편의 중대한 측면을 촉진하고자 함
 - 법안에 제시된 절차는 도시구역협상법에 비해 보다 기본적인
 - 주는 도시정부들이 도시개편과 관련하여 지방에서 나오는 해결책을 스스로 개발하도록 하게 하고, 주차원에서의 해결책 강제부과 방식을 자제하겠다고 지속적으로 약속함

3) 개편의 접근방법

○ 지방중심적

- 도시법(Municipal Act) 25.2절은 도시정부가 스스로 개편계획을 수립할 수 있는 권한을 부여
- Ontario Regulation 216/96은 구역개편 계획에 대한 지지여부를 판단하는 기준을 제시하고 있는데, 구체적으로 이중과반수(구역개편으로 영향을 받게 되는 도시들에서 전체 유권자의 절반 이상)를 요구하고, 영향을 받는 도시가 카운티 안에 있을 경우 카운티 의회의 부가적인 지지를 포함하는 트리플 과반수(Triple Majority)까지 요구됨
- Ontario Regulation 143/96에 구역개편 계획을 집행하는 단계의 장관의 권한이 규정되어 있는데, 장관에게 도시지방위원회 설치·통합·해산 권한, 시 의회의 구성 및 투표체계확립 권한, 도시간의 자산, 권리, 책임, 의무 이전 권한, 공식적 도시계획이나 구획조례와 같은 도시의 문서 활동을 지속·종결하는 권한 등임
- 도시가 개편방법을 깊이 있게 개발할 수 있도록 돕기 위해 도시사업 및 주택부(Municipal Affairs and Housing) 장관은 개편계획을 위한 5가지 지침 원리(보다 적은 수의 도시 및 정치인을 토대로 한 작은 정부, 접근 가능하고 책임성 있는 대표시스템, 중복 및 부작용의 감소를 포함하는 효율적인 서비스 제공, 도시자체의 재원으로 도시서비스를 제공하는 self-sufficient, 지속가능한 경제발전)를 개발하고 이러한 목표들의 달성 여부를 판단하는 책임을 각 도시에 두고 있음

○ 지방과 중앙의 협력

- 도시법 25.3절은 도시나 조직화되지 않은 지역에서는 75명의 거주자로 구성된 단체는 도시사업 및 주택부 장관에게 개편계획을 개발하고 집행할 위원회의 임명을 요청할 수 있도록 규정함
- 이 대안의 주된 목적은 지방수준에서의 동의를 달성되기 어려울 때 독립된 제3자가 광역수준을 위해 도시간 개편을 제안할 수 있도록 허용한 데 있음

- 구역개편 계획을 수립할 때 위원회는 관련된 개별도시와 의논하여야 하고 필요시 다른 단체 및 개인과 협의할 수 있으며, 관련도시를 결정하는 과정은 없고, 위원회는 어떤 도시 및 단체와도 자유로이 만날 수 있지만 법원과 같이 입회인을 소환하는 권한은 없음
 - 협의과정을 거친 후 위원회는 제안서 초안을 관련 도시들 및 대중에 제공하여야 하고 중재부탁(written submission)을 요청하여야 함
 - 제안서 초안 및 중재부탁에 관하여 한 번 이상의 공청회가 요구되며 위원회는 공청회에 참석한 사람들의 의견을 들어야 함
 - 공청회를 마친 후 위원회는 중재부탁과 대중의 요구를 토대로 초안을 수정하고 최종적인 구역개편 제안서를 공표하고, 마지막 공식회의나 중재부탁의 마감 이후 30일이 지나면 위원회는 구역개편 제안서의 실행을 명할 수 있음
 - 이러한 과정에 대한 예상은 도시들이 스스로 합의에 도달하게 하는 동기를 부여하거나 위원회가 제안서를 자신들에게 밀어 넣는 위험을 제공함
- 강제적 통합
- 지방 및 도시정부에 많은 권한을 부여하는 방식이 아닌, 강압적 통합은 지방정부 개혁가들로부터 많은 비판을 받고 있음
 - 주정부에 의한 지방정부 통합의 예: Metropolitan Toronto 통합, Ottawa-Carleton, Hamilton-Wentworth, Sudbury, Haldimand-Norfolk 통합
- 위 두 사례의 경우는 도시 정부 스스로가 아닌, 주 의회에 의해 개편이 시작되고 입법화되었다는 점에서 강압적인 통합이라고 볼 수 있음
- 주정부는 주차원에서 도시개편 방안을 부고하지 않고 지역차원에서 주도되고 지역적으로 만족스러운 개편 방안을 찾도록 도시정부를 지원한다는 약속에 충실하지 못한 결과를 가져옴

4) 개편추진기구

- 자치단체가 장관에게 구역개편을 해결할 위원회 임명을 요청
 - 지역에서 자치단체 구역개편에 대한 동의 없는 경우에 사용하는 방식이며, 장관의 재량으로 위원회 임명 및 구역개편 영역을 설정
 - 자치단체 구역개편을 재개하기 위한 긴급척령이 필요하고 구역개편에 영향을 받는 자치단체 및 관련자들과의 논의가 필요함
 - 제안서의 초고가 준비되어지고 이는 모든 관련 자치단체와 시민들이 관람할 수 있게 해야 함
 - 최소한 한 번 이상의 공청회를 가지며, 관련단체나 시민들에게 다른 견해가 있다면 문서화된 제안서 제출을 요청. 문서화된 제안서는 감사시 보고
 - 보고서를 마무리하고 모든 입법요구사항이 충족되면 제안서가 집행됨

5) 개편절차

- 구역개편 집행을 위한 제안서가 장관에게 제출되기 전에, 제안서는 지역에서 설정된 일정 수준의 지지를 확보해야 함
- 일반적으로 설정된 기준은 트리플-과반수(Triple Majority: i)자치단체 의원 과반수이상의 찬성, ii)유권자, iii)상위 자치단체 의회에서 과반수 이상의 찬성)임
 - 상위 자치단체가 없다면 이중과반수(Double Majority)가 기준으로 자치단체 의원 및 유권자 과반수이상의 찬성
 - 단일 자치단체이면 자치단체의원 과반수이상의 찬성
- 입법요구사항이 충족되면, 장관은 법령(구역개편 제안서)을 집행하고, 중앙정부(Ministry)에서는 합병되는 모든 자치단체들에게 합병되는 날까지 일회성 전환비용 제공함
 - 지역전환지원금은 신생 단일 시(상위 자치단체나 하위자치단체가 없는 시)들에게 제공
 - 자치단체 구역개편 기금과 북부전환 지원금은 소규모 자치단체에게 제공

6) 개편성과

- 자치단체 구역개편의 경과
 - 현재 구역개편은 미미한 실정
 - 거주민과 시민에 근거한 그룹들의 합병 이전으로 복귀하려는 압력의 존재
 - 합병 이전 복귀하려는 활동에 대한 입법상의 직접적 제한은 없음

- 반구역개편의 원인
 - 위원회 명령에 의한 강제된 합병
 - 세금의 증가와 서비스 수준의 저하
 - 중앙관료주의 증가
 - 지역의 대표성과 정체성의 상실
 - 도시/농촌의 분리

- 오늘날 자치단체 구역개편
 - 지역적으로 개발된 해결책의 강조
 - 중앙정부 주도에 의한 자치단체 구역개편의 사멸
 - 반구역개편을 포함한 위원회의 제안서들을 공개적으로 받아들임
 - 새로 형성된 공동체는 재정적 유지가능성을 증명할 수 있어야 함

5. 퀘벡주의 지방행정체제 개편

1) 개편배경

- 1993년 Organization of Municipal Territories Act가 수정되고, 통합의 단계가 소개된 책과 자치단체의 통합을 위한 교부금 제도가 소개되는 등 통합의 분위기가 전반적으로 무르익게 되면서 이전부터 추진되고 있던 퀘벡주의 통합이 본격적으로 추진되었음

- 퀘벡주에 대한 통합정책(consolidation, amalgamation 등과 관련된 정책)은 연구에 의해 뒷받침되었는데, Brisson(1996)의 연구는 합병의 장점을 제시하고 있음
- 163개의 작은 자치단체를 대상으로 종적 분석 결과 합병된 자치단체의 일인당 비용은 8년 동안 53% 증가했지만 합병되지 않은 자치단체는 67% 증가하였고 재정적인 성과의 증가 외에도 다른 지표들도 긍정적으로 나타남

2) 개편근거

- 1992년 주정부는 Census Metropolitan Area로 명명된 12개의 RCM(지역 카운티 자치단체, Regional County municipalities)과 Montreal Urban Community에 분포되어 있는 100개 이상의 도시를 가진 Greater Montreal에 대한 연구를 시작하였음
- 서비스 공급에 규모의 경제 외에도 통합적 토지사용계획, 대중교통 계획, 지역 환경정책 증진, 외부효과를 줄이는 데에 통합의 목적이 있었음
- 경제개발보다는 투자 적합환경을 제공하고 도시지역의 경쟁력 강화, 원스톱 쇼핑 및 소규모 지역간의 경쟁방지를 통해 공공영역, 사적영역, 제3영역간의 협력과 파트너십으로 새로운 형태의 거버넌스 형성이 목표
- 특별위원회에서 제안한 내용은 도시지역을 관리하는 각 자치단체의 멤버로 구성된 지역위원회의 설립과 12개 RCM의 폐지, 4개의 넓은 지역에 기반을 둔 서비스 위원회의 구성이었음

3) 추진전략

- 이 정책은 통합이 자발적으로 이루어지는 것을 보장하고 통합의 영향은 지방세금 납부자에게 있어 적어도 5년간 영향을 주지 않을 것을 약속하였음
- 빌리지, 패리쉬 및 인구 10,000명 이하의 조직화되지 않은 지역이 통합의 대상이었음

- 2000년 5월까지 407개의 자치단체 중 162개만이 합병되었고 다른 19개는 Joint Applications로 분류됨
- 통합제안을 거부한 커뮤니티는 2001년부터 교부금의 절반이 삭감되고, 2002년부터는 교부금의 전부를 삭감당하는 페널티를 받게 됨
- 2001년 212개의 자치단체는 다시 49개의 통합 자치단체로 되었으며, 이 중에서 22개는 빌리지와 패리쉬가 다시 결합된 형태로 변함

4) 추진방법

- 주정부는 메트로폴리탄 개발위원회를 설립하려고 했으나 UMRCQ(Union des municipalites regionales de comte du quebec)주변도시의 자치단체 등이 이 계획에 반대함
- 주정부는 예산균형을 위해서 1997-2000년까지 모든 지방정부에게 돈을 지불하고, 절약과 적자의 가능성을 경고함
- 이후 UMRCQ의 반대는 무시되었고 많은 논의 후, UMQ는 주정부가 지방재정과 세금에 관한 연구를 위한 위원회를 만드는 조건하에 협력하기로 결정
- 베다드위원회(Bedard Commission)
 - 베다드 위원회의 제안에 따르면 현존하는 다중적인 지방정부 구조하에서는 지방정부끼리 복잡하게 얽혀있으며 노력의 중복과 재정적 불균형이 만연한 상태라고 정의
 - 도시 대형화에서는 부족한 기획, 지방정부간의 경쟁부재, 교통소통의 과부하 및 외부비경제 등으로 많은 주의가 요구되고, 메트로폴리탄의 경우에도 자치단체들이 있는 지역은 20개의 Greater Montreal 도시 및 6개의 Greater Quebec 도시들로 정리될 필요가 있음
 - 다른 4개 대도시 지역에 있는 자치단체도 대도시 정부로 재구성되거나 통합되어야 했고, 더 많은 기능이 RCM으로 이전되어야 한다고 제안함
 - 모든 새로운 메트로폴리탄 도시들과 RCM은 책임성과 투명성을 개선하기 위해 대표를 직접 선출하고 과세권을 직접 관리할 수 있어야 함

- 베다드 보고서에 대한 자치단체 정치인들은 적대적인 반응을 보임
 - 정치인들이 자치단체의 재정과 자치단체범위 및 구조가 긴밀하게 연결되어 있음을 예측하지 못했기 때문임
 - UMQ는 특히 리더의 직접 선출과 2층 구조의 지방정부로부터 직접 세금을 거두는 독점적인 권한을 잃을 것이라는 예측 때문에 적대적이었음
- 세금을 거두는 관행과 공공지출에 대한 비판을 위해서 재정적 지표를 분석도구로 사용하고 형평성 문제를 회계관점에서 설명하는 베다드위원회의 접근방법은 정부 입장에서 환영할 만한 시각이었음

5) 개편성과

- 개편에 대한 적지 않은 불만이 있었으나, 전환위원회는 이 변화를 감독하였고, 선거가 2001년 11월에 실시되어 새로운 도시들은 2002년 1월 1일부터 운영되었음
 - 몬트리올 자치단체의 경계변화는 몬트리올섬 주변으로의 도시확대와 이전 교외지역의 경계를 재정의한 것 모두를 포함하게 됨
- 과거 몇년 동안 지역적·대도시적 구조를 형성하면서 Quebec 자치단체의 경계변화는 부분적 합병(annexation) 외에도 전반적인 합병(merger)에 의해서 생겨남
 - 대부분의 변화는 주의 명령에 의해서 일어났으며, 몇 개는 주의 인센티브에 의해 형성되었고, 최근의 합병은 2001년 1월 1일부터 2002년 6월 30일까지 발생하였음
 - 228개 자치단체들은 50개의 새로운 형태로 변화되었지만 이런 정책추진에도 불구하고 아직도 Quebec은 수백의 작은 자치단체로 구성되어 있음

6. 결론

- 온타리오 주와 퀘벡 주에서의 자치단체 통합은 지역정부의 2층제를 1층제로 바꾸는 효과를 가져왔음
 - 토론토와 몬트리올에 있어서의 행정구역 통합은 대도시의 거버넌스를 개선하는 데에 크게 기여하지 못함

- 1990년대 이후 온타리오 주에서 실시된 행정구역 통합은 자발적으로 이루어졌음
 - 그러나 주정부가 자율적인 통합이 이루어지지 않을 경우 강제적으로 통합을 추진할 것이라는 위협도 상당히 큰 작용을 한 것으로 판단됨

- 퀘벡주의 몬트리올에서 통합된 자치단체 중 일부 시는 다시 분리되는 과정을 거치게 되었음
 - 이러한 분리는 정치적인 요인에 의해서 결정되었음

VII. 일본의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

1) 인구

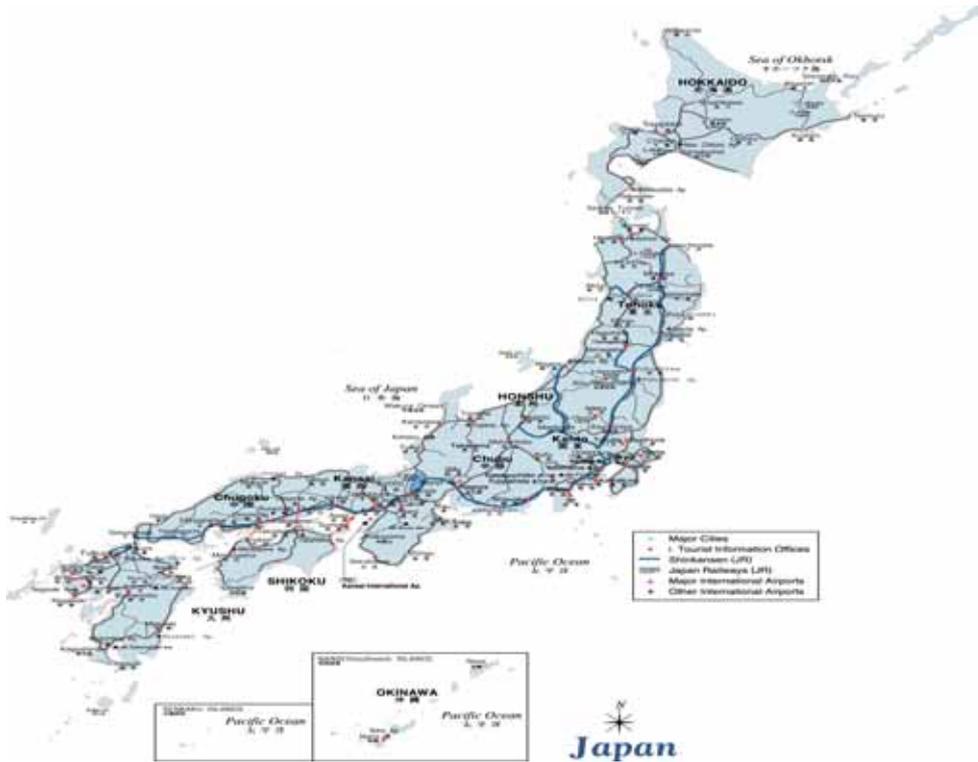
- 2008년 현재 일본의 총인구는 127,938천명으로 OECD 국가 중 미국에 이어 두 번째로 인구가 가장 많음
- 성비를 살펴보면, 여성이 남성보다 약 3백만명 정도 많으며, 昭和11년인 1936년(남성: 35,103천명, 여성: 35,011천명)이후 여성의 인구가 남성의 인구를 압도하기 시작하였음
- 향후 일본의 예상 총인구는 계속 줄어들어 2015년(平成27년) 125,430천명, 2030년(平成42년) 115,224천명, 그리고 2046년(平成58년)에는 1억명 미만인 99,382천명으로 추정되고 있음
- 인구분포를 살펴보면, 2010년 15세 미만의 비율이 13.0%에서 2050년 8.6%로 감소가 예상되며, 65세 이상 노인인구는 2010년 23.1%에서 2050년 39.6%까지 상승 예측되고 있음

2) 면적

- 일본은 동경 122도에서 154도, 북위 45도 33분에서 20도 25분 사이에 위치한 아시아의 가장 동쪽에 자리 잡은 섬나라임
- 영토는 홋카이도(北海道), 혼슈(本州), 시코쿠(四國), 규슈(九州) 등 4개의 큰 섬과 7천여 개의 작은 섬으로 구성되어 있으며
- 이중 가장 큰 면적을 가진 혼슈(本州)의 면적은 231,039km²로 일본 전체 면적의 60%를 차지하고 있으며, 홋카이도(北海道)는 83,518km², 규슈(九州)는 42,136km², 그리고 시코쿠(四國)는 18,804km²임

- 일본의 국토 면적은 한반도의 약 1.7배인 377,835km²정도로 영국보다는 조금 넓은 편이지만, 인도의 1/9, 미국의 1/25 정도임
- 일본열도는 동북에서 남서방향으로 약 3,000km정도 길게 뻗어 있어 아한대에서 아열대까지 매우 광범위한 기후대를 가지고 있으며, 세계육지면적에서 0.3%정도임

<그림 5-1> 일본전도



3) 언어

- 일본의 공식언어는 일본어임
- 류큐제도(琉球諸島)를 포함한 일본열도에서 1억 1,500만명이 사용하는 언어이며, 일본어는 히라가나, 가타카나 그리고 한자로 구성되어 있음

- 일본어는 수많은 방법으로 구성되어 있으며, 대표적으로 3-4개의 방언군으로 구분할 수 있지만, 가장 큰 차이는 본토방언과 류큐제도 방언임
 - 1968년 메이지(明治)시대 이후 문자교육과 초등교육이 급속히 보급된 결과로 도쿄(東京)방언에서 유래한 공통문어(文語)가 확립되었음
- 일본어의 역사는 4단계로 구분하는데, 고대 일본어(~8세기), 후기 고대 일본어(9~11세기), 중세 일본어(12~16세기), 근대 일본어(17세기~)임
 - 15세기까지 일본어는 한자와 가타카나를 혼용하여 표기하였고, 15세기에 접어들어 히라가나가 대중적인 문자표현 수단으로 활용되었으며, 가타카나는 학술서적과 실용서적에 계속하여 사용되었음

4) 정치체제

(1) 정부형태

- 일본의 메이지(明治) 헌법(1889년)은 철저하게 천황 중심의 헌정체제로, 의회는 천황의 입법권 행사에 협조하는 기관에 불과했으며, 내각의 성립과 존속도 전적으로 천황의 의지에 의존했음
 - 제2차 세계대전 직후 미군정 시기인 1946년 11월 공포된 평화헌법에 따라 민주적 의미의 의원내각제가 실시되어 오늘날 영국식 의원내각제가 정착되었음
- 일본정부형태의 특징은 다음과 같음
 - 첫째, 국회는 유일한 입법기관으로 내각의 수반인 총리대신을 선출하며
 - 둘째, 행정권은 내각에 속하며 내각을 구성하는 국무대신은 총리대신에 의해 임명되고 과반수는 국회의원이어야 함
 - 셋째, 내각의 행정권 행사는 의회에 대해 연대책임을 지며
 - 넷째, 내각의 중의원 해산권을 인정하는 반면 중의원의 내각 불신임 결의권을 주어 상호견제 원칙을 지키고 있음

(2) 의회

□ 특징

- 일본헌법은 의회가 국권의 최고기관이자 유일한 입법기관이며, 내각의 수반인 총리를 국회의원 중에서 의결·지명하도록 규정하고 있음
- 의회는 양원으로 구성되며, 중의원은 1955년 이후 다수당이 내각을 구성함으로써 참의원에 비해 중요한 지위를 부여받게 되었음
 - 헌법에 나타난 중의원의 우월적 지위의 근거는 다음과 같음
 - 중의원에 의해 통과된 법안에 대해 참의원이 변경을 결정하거나 또는 기간내 처리하지 못할지라도 중의원의 2/3 이상에 해당하는 다수가 원안을 재차 통과시키면 그것이 법으로 확정되도록 규정하고 있음
 - 예산관계법안의 경우에도 내각이 먼저 중의원에 제출하며, 나아가 참의원이 중의원과 해당 예산법안에 대해 의견을 달리할 경우 앞에서와 같이 중의원의 2/3 이상에 의한 재차 통과로 확정되도록 규정하고 있음
 - 이러한 원칙은 국제조약이나 총리에 대한 지명에 있어서도 동일하게 적용되고 있음
- 의회는 매년 150일 일정의 정기회를 1월에 시작하며, 필요시 언제든지 특별회기를 소집할 수 있음

□ 참의원(상원)

- 참의원(參議院: 산기인)은 일본 국회를 구성하는 양원 중의 하나로 상원에 해당하며, 영문명칭은 "House of Councillors"임
 - 일본국 헌법이 시행되면서 제국의회(제국회의)의 귀족원을 대신하여 설치되었으며, 중의원과 함께 국회를 구성함
 - 임기는 6년이며, 3년마다 선거를 통해 절반을 새로 선출하며, 중의원과 달리 임기 중의 해산이 없음

□ 중의원(하원)

- 중의원(衆議院: 슈기인)은 일본의 국회를 구성하는 양원 중의 하나로 하원에 해당하며, 영문명칭은 "The House of Representatives"임
- 일본제국 헌법이 시행되었을 때에는 귀족원과 함께 제국의회를 구성하였고, 일본국 헌법이 시행된 이후에는 참의원과 함께 국회를 구성함
- 임기는 4년이며, 중의원 해산시에는 임기가 만료되기 전에 의원의 자격을 상실하며, 참의원에 비해 우월적 권한을 보유함
- 헌법에서는 예산의 의결, 조약의 승인, 내각총리대신의 지명에서 참의원보다 우월하다고 규정하고 있으며, 다만 헌법개정에서의 우월권은 없음

(3) 정당

- 국가최고기관으로서의 지위와 권한에도 불구하고 일본의 의회는 자민당을 중심으로 한 정당에 의해 주도되어 왔음
- 즉, 1990년대 초반 자민당을 제외한 군소정당이나 자유민주당을 중심으로 형성된 연립정권이 탄생하기 전까지는 1955년 설립된 자민당이 계속하여 집권하여왔음
- 자민당 외에 일본의 정당으로는 일본사회당, 공명당, 민사당, 일본공산당 등이 있음

- 1956년 최초의 총재선거 때부터 자유민주당 내에 파벌이 탄생하게 되었으며, 현재는 모두 5개의 파벌이 존재하고 있음
- 각 파벌의 지도자는 당총재가 됨으로써 총리직에 오르는 데 정치적 목적을 두고 있으며, 따라서 당총재 선출시 자신의 계파원들로부터의 지지를 기대하고 반대급부로 자신의 계파원들에게 선거자금을 제공해 주며, 경우에 따라서는 국무대신으로 임용하기도 함

(4) 행정부

- 일본헌법은 행정권이 내각에 속하고 있다고 규정하고 있으며, 내각이 집행권한을 비롯한 행정권의 최고기관임을 밝히고 있음

- 의회의 의결로써 지명된 총리는 내각의 구성원이자 행정부처의 기관장인 국무대신을 임명하며, 내각을 통해 행정부를 이끌어 나가고 있음
 - 총리는 내각을 대표하여 의회에 법률안을 제출하고, 일반국정과 외교관계에 대하여 의회에 보고하며, 다양한 행정기관들을 통제하거나 감독함
- 2001년 1월 중앙정부조직을 대폭적으로 개편하여, 종래 1부 22성청에서 1부 12성청으로 감축하였음
 - 각 성은 국무대신으로 내각을 구성하는 장(長)에 의해 통솔되며, 성보다는 하위의 기관인 청은 국무대신 또는 장관에 의해 통솔되고 있음
 - 국무대신 아래는 그를 직접 보좌하는 1명 내지 2명의 차관이 있는데, 이들은 보통 의원직을 지니고 있는 정무차관과 경력직 공무원 출신의 사무차관으로 구성되어 있음

(5) 사법부

- 일본의 모든 사법권은 최고재판소와 고등재판소, 지방재판소, 가정재판소, 그리고 간이재판소 등 그 하위법원에 부여되어 있음
- 총리가 지명하여 천황에 의해 임명되는 최고재판소장을 제외하고 14명의 최고재판소 재판관들은 내각의 동의하에 수상에 의해 임명됨
 - 최고재판관들은 원칙적으로 종신직이나 헌법은 새로이 임명된 최고재판관에 대해 중의원 선거를 통한 국민의 심사를 허용하고 있음
 - 하위법원의 판사들은 최고재판소가 제청한 리스트 중 내각에 의해 임명됨
- 헌법상 명시된 재판소 외에는 어떠한 특별재판소도 설치될 수 없으며, 행정부의 어떠한 기관도 최종재판권을 가질 수 없음

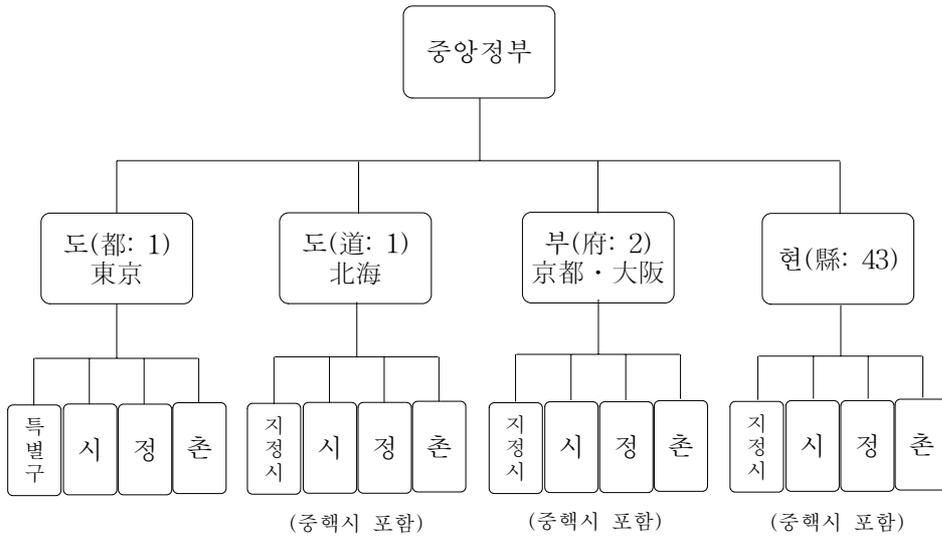
2. 지방자치 실태

1) 지방행정조직의 체계

- 일본의 지방계층구조는 우리나라와 흡사한 이층제의 구조를 가지고 있음
 - 광역자치단체는 도(1)·도(1)·부(2)·현(43)(都道府縣)이고, 기초자치단체는 시·정·촌(市町村)임
 - 기초자치단체 중 일부 시는 행정상 별도의 정령지정도시, 중핵시, 특례시 등으로 지정되어 있으며, 동경도(東京都)의 관할 내에는 23개의 특별구와 시·정·촌이 설치되어 있음

- 기초자치단체인 시·정·촌은 주로 인구규모 및 특성을 기준으로 법적 기준을 달리하고 있음
 - 일반적으로 시(市)는 인구 5만명 이상으로 중심 시가지에 전체 인구의 6할 이상이 거주하고 상공업과 기타 도시적인 업종에 종사하는 사람 및 그와 동일한 세대에 속한 사람이 전체 인구의 6할 이상인 지역을 그리고 촌(村)은 1차 산업에 종사하는 사람이 대부분으로 인구와 인구밀도가 적음
 - 또한 현(縣)의 관할 내에 인구 100만 명에 육박하는 도시는 정령(正令)으로 지정도시(指定都市)를 설치하고 있으며, 1994년 지방자치법의 일부개정에 의하여 인구 30만명 이상의 도시를 중핵시로 규정하고 있음

<그림 5-2> 일본의 지방계층구조



2) 지방자치단체의 수

- 일본은 1990년대 말부터 2006년 4월 1일까지 한시법을 적용하여 대대적인 지방자치단체 통폐합(시·정·촌 합병)을 추진하여 1999년 3,229개에서 2008년 3월 현재 1,795개로 감축되었음

<표 5-1> 시정촌 합병에 따른 변화 추이

구 분	시(市)	정(町)	촌(村)	합 계	
明治 時代	1888	-	71,314	71,314	
	1899	39	15,820	15,859	
昭和 時代	1945. 10	205	1,797	8,518	10,520
	1953. 10	286	1,966	7,016	9,868
	1956. 4	495	1,870	2,303	4,668
	1961. 6	556	1,935	981	3,472
	1965. 4	560	2,005	827	3,392
	1985. 4	651	2,001	601	3,253
平成 時代	1999. 4	671	1,990	568	3,229
	2006. 3	777	846	198	1,821
	2008. 3	783	817	195	1,795

- 그 결과, 광역자치단체인 도·도·부·현(都道府縣)과 기초자치단체인 시·정·촌(市町村)의 수를 살펴보면, 다음과 같음
- 광역자치단체의 수는 1도(都)인 동경(東京), 1도(道) 홋카이도(北海道), 2부(府) 교토(京都)와 오사카(大阪), 그리고 43개의 현(縣)으로 구성되어 총 47개임
- 기초자치단체의 수는 시(市) 783개, 정(町) 817개, 촌(村) 195개로 총 1,795개로 구성되어 있음

<표 5-2> 일본의 지방자치단체 수(2008년 현재)

구 분		자치단체 수
광역자치단체	도(都)	1(동경: 東京)
	도(道)	1(홋카이도: 北海道)
	부(府)	2(교토: 京都, 오사카: 大阪)
	현(縣)	43(아오모리: 靑森 외 42개)
합 계		47
기초자치단체	시(市)	783
	정(町)	817
	촌(村)	195
합 계		1,795

3) 지방자치단체별 인구규모

(1) 광역자치단체

- 동경(東京)을 포함한 47개 광역자치단체의 평균 인구는 6,582천명임
- 최대인구는 동경도(東京都)로 12,758천명이고, 최소인구는 시마네현(島根縣)으로 731천명임
- 한편, 홋카이도(北海道)의 인구는 5,570천명이고, 2개 부(府)지역의 평균 인구규모는 5,723천명이며, 43개 현(縣)의 평균 인구는 2,278천명임

<표 5-3> 광역자치단체별 인구규모(2007년 현재)

구 분		인구 규모			
광역자치단체	도(都)	12,758천명			
	도(道)	5,570천명			
	부(府)	평 균	5,723천명	최대	8,812천명 (오사카: 大阪)
				최소	2,635천명 (교토: 京都)
	현(縣)	평 균	2,278천명	최대	8,880천명 (가나가와: 神奈川)
				최소	731천명 (시마네: 島根)
평 균		6,582천명			

- 일본의 인구분포별 광역자치단체의 규모는 다음과 같음
- 1,000천명~2,000천명이 20개로 가장 많고, 다음으로 2,000천명~3,000천명이 10개, 5,000천명~10,000천명이 8개, 1,000천명 미만이 7개임

<표 5-4> 광역자치단체별 인구분포(2007년 현재)

구 분		자치단체 수	
도도부현 (都道府縣)	1,000,000명 미만	7	14.9
	1,000,000 ~ 2,000,000 미만	20	42.6
	2,000,000 ~ 3,000,000 미만	10	21.3
	3,000,000 ~ 5,000,000 미만	1	2.1
	5,000,000 ~ 10,000,000 미만	8	17.0
	10,000,000 이상	1	2.1
합 계		47	100.0

(2) 기초자치단체

- 일본의 인구분포별 기초자치단체의 규모는 다음과 같음
- 시(市)의 경우 5만~10만명 미만이 277개(35.4%)로 가장 많으며, 정촌(町村)의 경우 1만~2만명 미만이 312개(30.5%)로 가장 많음

<표 5-5> 기초자치단체별 인구분포

구 분		자치단체 수	
시(市)	30,000명 미만	58	7.4
	30,000 ~ 50,000명 미만	187	23.9
	50,000 ~ 100,000명 미만	277	35.4
	100,000 ~ 200,000명 미만	150	19.2
	200,000 ~ 300,000명 미만	39	5.0
	300,000 ~ 500,000명 미만	45	5.7
	500,000 ~ 1,000,000명 미만	15	1.9
	1,000,000명 이상	12	1.5
합 계		783	100.0
정촌(町村)	5,000명 미만	227	22.2
	5,000 ~ 10,000명 미만	266	26.0
	10,000 ~ 20,000명 미만	312	30.5
	20,000 ~ 30,000명 미만	141	13.8
	30,000 ~ 35,000명 미만	32	3.1
	35,000 ~ 40,000명 미만	24	2.3
	40,000명 이상	20	2.0
합 계		1,022	100.0

3. 기능배분 현황

1) 행정계층간 역할분담 원칙

- 일본의 경우 국가와 지방자치단체, 광역과 기초간 기능배분의 근거인 역할분담의 원칙을 다음과 같이 설정하고 있음
- 행정계층간 역할분담은 대체적으로 샤푸프(Shoup)보고서 및 1964년과 1982년의 임시행정조사회의 논의에 기초하고 있음

- 국가와 지방자치단체간 역할분담의 입법원칙
 - 지방자치단체의 행정에 관한 법률은 지방자치의 원칙에 적합하고 국가·지방의 역할분담 원칙을 준수
 - 국가는 국민의 권리·의무에 관한 사항에 대해서는 지침 등에 의하지 않고 법률로 규정
 - 국가는 자치사무에 대해서는 법률로 기준 등을 정하는 경우에 지방자치단체가 각 지역의 특수성에 대응할 수 있도록 직접 조례에 위임하거나 조례로 기준 등을 부가 또는 완화하며, 복수의 기준을 선택할 수 있도록 배려

- 도도부현과 시정촌간 역할분담 원칙
 - 시정촌 기능보완의 원칙
 - 대등·협력관계 구축의 원칙

2) 국가와 지방자치단체간 기능분담체제

- 지방자치법에 의하여 지방자치단체 특히, 시정촌에 총괄적 권한 부여
 - 지방자치단체는 국가가 규정한 법과 질서에 상충이 되지 않는 조례제정 가능
 - 법적으로는 지방자치단체의 광범위한 권한과 책임은 대부분 국가에서 부여한 것이므로 국가-광역-기초간 3단계 구조인 정부간 업무와 책임의 배분체제 구성

<표 5-6> 정부간 기능분담 체계

구분	중앙정부	지방자치단체	
		도도부현	시정촌
안보	외교 국방 사법절차 범죄	경찰	소방 주택기록 주민등록
사회적 하부구조	고속도로 국도(지정지역) 1급 하천	국도(기타) 현도로 1급 하천(지정지역) 2급 하천 항만 공공주택 도시계획	도시계획(사업) 도시도로 기타 하천시스템 항만 공공주택 하수도
교육	사립대학교 지원 국립대학교	고등학교 특수학교 초등/중등교사관리 사립학교 지원	초등학교 고등학교 유치원
복지/ 위생	사회보험 의사면허 의료허가	사회복지지원(읍/마을) 아동복지 보건소	사회복지지원 노인건강 및 복지 아동복지 국가의료보험 상수도보급 쓰레기 및 하수처리
경제	화폐제도 사용료/상업 전기통신 우체국서비스 경제정책 국유림	지역경제정책 고용과 연수 중소기업에 대한 지도	지역경제의 추진 농업 토지사용 조정

3) 정부간 사무배분 기준

- 국가사무의 기준
 - 사법에 관한 사무
 - 형벌 및 국가의 징계에 관한 사무
 - 국가의 운수, 통신에 관한 사무
 - 우편에 관한 사무

- 국립의 교육 및 연구시설에 관한 사무
- 국립의 병원 및 요양시설에 관한 사무
- 국가의 항해, 기상 및 수로시설에 관한 사무
- 국립의 박물관 도서관에 관한 사무
- 광역자치단체 사무의 기준
 - 광역에 걸치는 것
 - 통일적인 처리를 필요로 하는 것
 - 시정촌에 관한 연락 및 조정에 관한 것
 - 시정촌이 처리하는 것이 부적당하다고 인정되는 정도의 규모의 것을 처리
- 기초자치단체 사무의 기준
 - 지방공공의 질서를 유지하고, 주민 및 체재자의 안전·건강 및 복지를 유지하는 것
 - 공원, 운동장, 광장, 녹지, 도로, 교량, 하천, 운하, 소류지, 용수배로, 제방 등을 설치·관리 또는 그 사용하는 권리를 규제하는 것
 - 상수도 기타의 급수사업, 하수도사업, 전기사업, 가스사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 선박 기타의 운송사업, 기타 기업을 경영하는 것
 - 도크, 방파제, 선창, 창고, 옥상, 기타의 해상 또는 육상 수송에 필요한 시설을 설치·관리하고, 이를 사용하는 권리를 규제하는 것
 - 학교, 연구소, 시험장, 도서관, 공민관, 박물관, 체육관, 미술관, 물품진열소, 공회당, 극장, 음악당, 기타의 교육, 학술, 문화, 직업알선, 정보처리 또는 전기통신에 관한 시설을 설치·관리 및 이를 사용하는 권리를 규제하고, 기타 교육, 학술, 문화, 직업알선, 정보처리 또는 전기통신에 관한 사무를 하는 것
 - 병원, 요양소, 조산원, 주택, 숙박소, 식당, 목욕탕, 공동변소, 공익전당포, 실업자구제 정책시설, 구호시설 등의 보호시설, 일일탁아소, 아동양호시설, 아동자립지원시설 등의 아동복지시설, 노인홈 등의 노인복지시설, 신체장애자 갱생 원호시설, 유치장, 도장, 분뇨처리장, 오물처리장, 화장터, 묘지 기타의 보건위생, 사회복지 등에 관한 시설을 설치·관리하고 또는 이것들을 사용하는 권리를 규제하는 것
 - 이 외에 청소, 방범, 노동조합, 소비자 보호 등 기초자치단체가 수행할 필요가 있는 사무들의 처리기준을 규정 및 제시하고 있음

4. 지방행정체제 개편

1) 시정촌 합병

(1) 추진배경

- 일본의 시정촌 합병은 기본적으로 기초자치단체인 시·정·촌의 규모가 작음에서 출발하고 있으나, 이 외에도 다음과 같은 필요성에 근거하고 있음

- 우선 국토의 균형발전으로 일본도 우리나라와 마찬가지로 지난 30년 동안 동경을 중심으로 모든 것이 집중되는 수도권 막대화 현상이 노정되어 왔음
 - 이러한 수도권 집중현상에 대응하여 국토의 균형발전을 도모하기 위해서는 광역시정촌권을 국토형성의 기초적 단위로 설정하여 광역적 관점에서 지역의 발전·정비를 추진할 필요성이 대두되었고
 - 권역단위의 발전을 위해서는 권역의 중심인 도시가 지역발전의 견인차가 될 수 있도록 일정 규모의 행·재정능력을 갖추는 필요가 있었음

- 다음으로 광역행정 수요에 대한 대응으로 교통·통신의 발달에 따라 생활권이 점차 확대되고, 그에 따라 시·정·촌의 구역을 초월하는 행정수요도 증대되어 왔음
 - 이러한 광역행정 수요에 적절히 대응하기 위해서는 광역연합 등과 같은 광역행정체제의 적극적인 활용과 동시에 시·정·촌의 합병에 의한 대응이 유용한 대안으로 요청되었음

- 마지막으로 지방분권화의 추진으로 1996년 5월 "지방분권추진법"이 제정되어 지방분권추진위원회가 설치되었음
 - 지방분권추진법에 따른 권한이양은 일정한 행·재정적 규모를 갖춘 시·정·촌을 우선적 대상으로 선정하고

- 이에 따라 자주적 행·재정 능력을 갖추기 위한 시·정·촌의 합병이 광범위하게 추진되었음

(2) 추진방법

- 일본은 지방자치 실시이후 현재까지 기초자치단체를 중심으로 지속적인 행정구역 개편을 추진하고 있음
 - 행정구역 개편의 특징은 주로 시·정·촌을 대상으로 한 통합방식이 주류를 이루고 있음
- 행정구역개편의 변천을 살펴보면, 소규모의 시·정·촌 통합이 이루어지는 가운데, 특히 전면적인 통합이 세 차례에 걸쳐 단행되었음
 - 1차 개편은 1888년에 단행된 명치대합병이고
 - 2차 개편은 1948년에 단행된 소화대합병이며
 - 3차 개편은 1999년 이후 “지방분권법”에 의하여 추진되고 있는 대합병임
- 이처럼 일본에서 추진된 행정구역개편은 소규모의 합병과 대규모의 전면적인 합병이 병행되고 있고, 따라서 추진방법에 있어서도 시기에 따라 다소 신축적인 방법들이 활용되고 있음
 - 우선 1차 및 2차 개편까지는 주로 관련법제 및 훈령을 제정하고, 이를 근거로 중앙정부가 강제적인 방법을 동원하여 시·정·촌의 합병을 단행하였고
 - 3차 합병은 현재까지 진행되고 있는 것으로 1차 및 2차의 합병과 달리 “지방분권법”이라는 관련법제를 제정하였으나 이는 주로 합병을 촉진하기 위한 유인책에 지나지 않고, 실제적인 합병은 시·정·촌의 자율적인 의사에 의하여 추진되는 방식을 활용하고 있음
- 따라서 일본에 있어서 행정구역개편의 추진방법은 주로 시기를 중심으로 두 가지 방법이 병행 활용되고 있는 것으로 간주할 수 있음

- 첫째는 1차 및 2차 합병시까지의 추진방법으로 관련법제의 제정과 더불어 중앙정부의 강제력에 의한 합병이고
- 둘째는 3차 합병시부터의 추진방법으로 관련법제를 통하여 합병을 유도하는 동시에 기본적으로 시·정·촌의 자율적 의사에 의한 합병임

(3) 추진내용

□ 명치대합병

- 명치대합병은 1888년 내무대신의 훈령에 의하여 전국규모의 시·정·촌 합병이 추진된 것을 말함
 - 동 시책은 종래의 자연발생적 시·정·촌을 합병을 통해 행·재정능력을 강화함으로써 호적 및 초등학교 등의 사무를 효율적으로 처리하기 위한 목적에서 추진되었고
 - 그 결과 55,494개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 71,314개 시·정·촌에서 15,820개의 시·정·촌이 되었으며
 - 또한 근대적 지방자치행정을 실현할 수 있는 기초적 조건이 정비되고, 그후 사회경제의 발달에 따라 지역적인 행정여건에 대응하는 능력이 시정촌에 부여되었음

□ 소화대합병

- 소화대합병은 1948년 10월에 제정·시행된 「정촌합병촉진법」과 1956년 제정·시행된 「신시정촌건설촉진법」에 의하여 추진된 시·정·촌의 대합병으로 명치대합병 이후의 환경변화에 초점을 두고 있음
 - 제2차 세계대전 이후 제정된 헌법에서는 사무나 권한을 가급적 지방자치단체, 특히 기초자치단체인 시·정·촌에 배분하도록 하였고
 - 이에 기초하여 소위 6·3제의 실시에 따른 중학교의 설치, 시·정·촌의 소방 및 자치경찰제 창설 등의 사무, 사회복지, 보건위생관련 사무 등 많은 사무를 시·정·촌에서 처리하게 되었으나
 - 당시 정·촌 중에는 규모가 현저히 작고, 행·재정상의 능력이 부족한 곳이 많았기 때문에 새로운 사무나 권한을 원활하게 처리할 수 있는 체제를 정비하는 것이 필요하였음

- 이에 따라 국가와 도·도·부현에 정·촌합병의 추진을 위한 본부를 설치하고, 계획적으로 정·촌합병을 추진하였는 바
 - 중학교 제도의 합리적 추진을 위한 적정인구규모를 8,000명으로 산정하고, 이를 기준으로 전국규모의 정·촌합병을 추진함
- 그 결과 6,490개의 시·정·촌이 감축되어 종래의 9,895개 시·정·촌에서 3,405개의 시·정·촌이 되었으며
 - 1955년 이후의 고도경제성장으로 야기된 환경변화에 적절히 대응하는 동시에 시·정·촌에 부여된 지역적 여건에 대처할 수 있는 기반이 정비되었음

□ 제3차 대합병

- 소화대합병 이후 국가에 의한 강제적 시·정·촌의 합병은 추진되지 않았으나
 - 1955년 이후의 고도경제성장은 국민의 생활수준 향상을 가져오고, 각 지역의 도시화 진전을 촉진시켰으며
 - 이로 인하여 생활권이 확대되고, 시·정·촌의 범위를 넘는 광역행정수요가 증대함으로써 이에 적절히 대응하는 것이 시·정·촌의 중요한 과제로 대두되었음
- 이에 따라 최근 자율합병 원칙 하에 전 시·정·촌을 대상으로 새로운 합병계획이 추진되고 있는 바, 주요 기준은 다음과 같음
 - 중학교 설치가능 규모(표준법 기준 13,200명당 1개교)
 - 특례시(인구 20만명 이상)제도의 신설로 설치의 자율권 부여
 - 「시정촌합병특례법」을 개정하여 행·재정 인센티브의 부여

(4) 주요특징

- 일본의 행정구역개편은 추진방법에 있어서 시기별로 다소의 차이점을 보이고 있음에도 불구하고, 몇 가지 일관된 특징을 내포하고 있음

- 첫째, 추진배경에 있어서 국토의 균형발전이나, 분권화의 제고 등의 필요성이 존재하기는 하나, 기본적으로 비교적 소규모인 기초자치단체의 행·재정적 능력을 보완하고, 광역행정 수요에 적절히 대응하기 위한 조치였다는 점이고
- 둘째, 추진방법에 있어서 일관되게 활용되는 것이 시·정·촌의 합병이라는 통합방식을 통한 행정구역개편이며
- 셋째, 지방행정계층의 개편을 통한 조정이 아니라 지방행정구역의 통합을 통한 조정에 초점을 두고 있다는 점임

2) 도주제 논의

(1) 도주제의 개념

- 도주제의 개념은 다소의 논란에도 불구하고, 다음과 같이 규정함
 - 현재의 도·도·부·현을 폐지하고, 대신에 복수의 도·도·부·현을 통합한 면적규모를 가진 광역적인 자치단체를 만들어 자립을 위한 제반권한을 부여하는 제도임
 - 즉, 현행의 도·도·부·현에 비하여 규모가 크고, 권한이 증가된 광역 자치단체 시스템을 말하는 것임

(2) 도주제의 추진배경

- 지방분권에 대한 세계적 흐름에 부응
 - 다수의 국가에서 국가의 경쟁력을 제고하기 위한 전략의 하나로 지방분권의 강화를 추진하고 있으므로 일본 역시 이와 같은 경향에 부응하기 위해서는 도주제의 도입을 통한 보다 분권적 체제로의 전환이 필요함
- 광역행정의 효율적 대응
 - 광역적 환경문제, 광역경제권 등 현행 도도부현의 구역을 넘어서는 다수의 광역문제에 대해 효율적으로 대응하기 위한 필요성

- 시정촌합병에 따른 도도부현의 새로운 위상확립
 - 대대적인 시정촌합병으로 시정촌의 위상이 변화되어 현재 도도부현-시정촌이라는 자치2층제의 구조에 변화가 필요하고, 이를 계기로 도도부현의 기능을 재조정하는 소극적 조치가 아니라 근본적으로 도도부현체제의 개편이 필요
- 재정위기 극복의 대응전략
 - 국가 및 지방의 채무부담 증가로 현행의 재정규모는 신용도가 낮아 장기적으로 일본경제에 악영향을 줄 수 있어, 이를 타개하기 위해서는 도주제의 도입으로 재정규모 확대를 통한 신용도의 상승 검토가 필요

(3) 도주제의 도입목적

- 번영거점의 다극화와 일본 전체의 활성화
 - 기존의 중앙집권체제는 두뇌기능의 동경 집중으로 지방의 경제나 문화를 피폐하게 하는 동시에 정보산업이나 지적가치 창조활동의 다양화와 자유를 상실하게 함에 비하여 지역주권형 도주제는 각각의 지역에서 잠재력을 발굴하고, 비교우위를 스스로의 창의와 연구와 책임으로 발휘하는 것이 가능함
 - 따라서 도주제의 도입을 통해 각 도주간 긍정적 경쟁을 촉진하고, 이를 통해 일본 전체의 활성화를 도모하고자 함
- 국제경쟁력 강화와 경제·재정기반의 확립
 - 글로벌 시대에 일본이 활력을 유지하기 위해서는 세계적으로 매력적인 국가가 될 필요가 있고, 이를 위해서는 국내에 특징적인 다수의 국제교류 거점이 존재하는 것이 중요함
 - 따라서 지역주권형 도주제를 도입하여 스스로의 노력으로 완결형 경제구조를 조성하고, 다양한 인재를 양성하고, 국제거점 도시를 구축함으로써 경제대국의 지위를 지속적으로 유지함

- 주민본위의 지역만들기
 - 지역주민이 필요로 하는 밀착형 행정을 추진하기 위해서는 획일적인 중앙집권체제가 아닌 국가와 지방자치단체간 역할을 근본적으로 재검토하여 자치입법권, 자치행정권, 자치재정권을 충분히 갖춘 지방정부를 확립하는 것이 필요함
 - 따라서 지역주권형 도주제를 도입하여 주민의 요구에 부합하는 지역서비스와 지역진흥을 도모하고, 철저한 정보공개로 지역주민의 정치와 행정에 대한 참여를 촉진하는 주민본위의 지역만들기를 추진함
- 효율적·효과적 행정과 재정운영의 책임성 제고
 - 수익자와 부담자 및 결정자의 거리가 가까워지는 지역주권형 도주제는 각 도주가 지역의 요구에 유연하게 대응하는 효율적·효과적 행정과 재정운영의 책임성을 제고함
- 안정성의 강화
 - 도주제의 도입으로 제반기능의 분산과 분담을 도모하여 국가적 리스크를 분산하고, 국가 전체의 안전성을 강화함

(4) 도주제 개편의 추진과정

- 도주제는 명치시대 이후 현재까지 지속적으로 논의되어 온 과제임
 - 명치시대에는 지방반란에 심하였기 때문에 현(縣)보다 큰 행정기관을 설치하는데 소극적이었지만, 북해도인 인구가 적다는 이유로 당시의 3개 현이었던 북해도에 북해도청(1886-1947)을 설치하였음
 - 종전 이후 국가의 지사에 대한 통제가 제한됨에 따라 도도부현의 블록화를 강조하기 위한 개편안이 1948년 행정조사부에 의해 지방행정청안, 도(道)제안, 주(州)제안으로 제시되었고, 1955년에는 부현의 폐지와 국가의 일선행정기관화 및 도주제안이 제안되었음
 - 1989년부터 1992년에 임시행정개혁심의회가 설치되면서 도도부현의 광역연합과 도주제가 검토되었는데, 광역연합은 실행되었음
 - 2004년에 소집된 제28차 지방제도조사회는 2006년에 도주제 방안에 관한 답신을 제시하면서 그 도입을 타진하였고, 특히 북해도에는 2004년에 도주제를 우선 실시하는 제언을 하였는데 2006년에 도주제특구추진법이 공포되었음

<표 5-7> 도주제 관련 논의과정

1927년	주청(州廳)설치안	국가행정구역으로서 북해도 이외에 6주 설치 제안
1940년	지방연락협의회	중앙집권 일환으로 북해도 이외 8지역
1943년	지방행정협의회	전국9지역
1945년	지방총감부	전국8지역
1957년	제4차지방제도조사회	부현폐지, 국가와 지방사이에 전국을 7-9블록화
1963년	부현합병론	경제계 중심의 논의로 관서(大阪·奈良·和歌山)와 중부(愛知·岐阜·三重)의 합병론 제시 → 大阪와 名古屋만 발전한다는 비판
1966년	부현합병특례법안	의회2/3찬성, 혹은 주민투표 → 2년 후 폐기
1969년	일본상공회의소	도주제 구상
1972년	타나카(田中角榮)수상	일본열도개조론에서 부현제도 근본 개편 제기
1990년	일본청년회의소	연방제 구상: 8주 400-500藩
1996년	P H P 연구소	12주 257부
1997년	요미우리(讀賣)신문사	12주 300시
2000년	민주당 중의원선거공약	도주제 제시
2001년	제27차지방제도조사회	도주제 도입 및 도도부현 합병검토 개시
2002년	고이즈미(小泉純一郎)수상	도주제 검토지시→국가 세재원이양으로 지방주권확립, 지방의 중앙의존 체질개선으로 재정삭감효과, 자치의식 고양
2003년 9월	후지야현(富山縣) 지사정상회의	北陸4현(福井·石川·新潟·富山)의 연방형 도주제 통합 시안 제시 북동북3현과 中四國 지사의 도주제 연구 합의
2003년 11월	중의원선거 매니페스트	자민당 : 도주제도입 검토, 북해도 도주특구 선행전개, 내각부에 도주제 담당조직 설치 민주당 : 도주제 도입, 세재원의 지방이양, 민간/지역/시민섹터에 위임, 작은 중앙정부
2003년 12월	전국도도부현지사회의	도주제특구의 九州지정을 제안
2004년 1월	지방분권개혁추진회의	도주제 효율화 검토
	총무성 滋賀縣 静岡縣	지방자치법 개정안에 도도부현합병 절차 간소화 및 조건경비 등 제시 도주제연구회 발족 및 도주제와 현의 역할 논의 「政令縣」制度 구상→도주제발단
2004년 2월	북해도	2004년도주제추진계획(안) 발표
	神奈川縣 東海3縣(岐阜、愛知、三重) 과名古屋市	1都3縣제로 국가의 신수도권계획 제안 도주제연구회 발족(직원파견 합의)
	제28차지방제도조사회	도주제도입 본격검토→도도부현폐지 및 십수개의 블록화재편 및 권한이양, 연방제와의 관계등
	자민당도주제추진의원연맹	도주제기본법의 성안 책정 확인
2004년 4월	북해도 도주제추진회의	국가 지방부국과 도청의 기능통합으로 도주제특구 제안
2006년	아베(安倍)수상	도주제담당상(내각관방) 및 도주제비전간담회 설치 홋카이도(北海道)를 도주제특구로 지정 (북해도도주제특구추진법)하여 사방, 일부 치수, 보안령 지정 및 해소 등 8개 사업 이양
2008년	제28차지방제도조사회	2008년 도주제 구상 → 2011년까지 도주제기본법안 국회 제출, 2018년까지 도주제 동시이행

(5) 도주제의 논의초점

- 도주제의 도입에 대한 본격적인 논의에도 불구하고, 실제 구체적인 내용에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있는 실정임
- 예를 들면, 2008년 현재에도 총무성의 지방제도조사회안, 민간부문의 도주제안, 자민당 등의 도주제안 등 다양한 대안들이 제시되고 있음

<표 5-8> 도주제 논의의 초점

논점	대안	방향(미확정)
제도	연방제, 도주제, 도도부현 합병	도주제
자치계층	1층제, 2층제, 3층제, 복수구조	자치2층제
도주의 법적위상	지방자치단체, 중간단체, 중앙행정기관, 연방의 주	지방자치단체
도입절차	전국동시 실시, 지역별 선택 실시	전국동시
중앙정부 권한	이양, 미이양	이양
자치단체 자원조정	대폭조정, 현상유지, 조정안함	대폭조정

논점	대안	방향(미확정)
구역수	7-11개에서 12-17개 다양	
수장의 선임	임명제, 간접선거, 직접선거	직접선거
집행기관	수장제, 평의회제, 지배인제	수장제
지방의회	일원제, 이원제	일원제
국정참여	참의원을 통한 참여, 대안 없음	
수도권 위상	특별위상부여, 타지역과 동등	

(6) 도주제의 추진계획

- 도주제의 도입을 위한 확정된 추진계획을 제시하기는 어려우나, “도주제 비전간담회”에서 수립한 향후 추진계획에 따르면, 다음과 같음
- 2008년 3월에 “도주제 비전간담회”의 중간보고가 정리되면, 이를 기초 2009년에는 전국 각지에서 심포지움을 실시하고, 세제정 등의 과제를 부문위원회에서 검토하며

- 이후 2010년에는 “도주제 비전간담회”의 최종보고 정리가 실시되고, 정부의 도주제 비전이 확정되며
- 2011년에는 「도주제기본법」을 국회에 제출하여 입법화하고, 2018년까지는 도주제로 완전히 이행함

<그림 5-3> 도주제의 향후추진계획

2007 1월	→	▷ 도주제 비전간담회 설치
2008 3월	→	▷ 간담회 【중간보고】 정리
2009		·전국 각지에서 심포지움 실시 ·세재정 등의 과제를 부문위원회에서 검토
2010 3월	→	▷ 간담회 【최종보고】 정리 ·정부 【도주제 비전】 책정
2011	→	▷ 도주제기본법안 국회제출(?)
2018	→	▷ 도주제 완전이행(?)

3) 자치단체 파산제도

(1) 개요

- 일본의 지방자치단체 파산제도는 재정건전성 확보수단의 하나로 2008년에 새로이 도입한 제도임
- 1955년에 제정된 지방재정재건축진특별조치법에 의해 실질수지비율(적자비율)이 도도부현 5%, 시정촌 20%를 초과하면 재정재건단체로 지정하여 재정재건을 도모하여 왔으나, 이 법은 조직시정 장치가 없고 지방자치단체의 계획적이고 합리적인 재정운용을 유인하는데 한계가 있었음

- 따라서 기존제도의 문제점을 극복하고 투명한 룰에 기초하여 조기사정 체계를 확립하기 위하여 지방재정의 건전성을 보다 확실하게 유도하기 위하여 2008년부터 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(자치단체재정건전화법)을 시행하여 재정건전화를 위한 새로운 제도를 도입하였음

(2) 제도운영의 방향

○ 지방자치단체 재정건전화에 관한 법률 제정

- 일본은 2007년 6월 22일 "지방자치단체재정건전화에관한법률"을 제정 및 공표하였으며, 동 법을 통해 조기사정기준과 재정재생기준 등을 제시하였음
- 2007년 결산부터 재정지표의 공표, 2008년 결산부터 재정건전화계획의 수립 및 시행을 의무화하고, 2008년 9월 30일부터 모든 지방자치단체는 총무성의 기준에 의한 재정지표를 공표하고, 총무성은 이를 홈페이지를 통해 공개하고 있음

○ 조기사정단계와 재정재생단계의 2단계 체제

- 조기사정체제와 재생체제는 양자가 종합적으로 일관성 있게 기능하는 것으로 지방재정의 건전성을 유도하는 제도임
- 즉, 지방자치단체의 재정상태를 건전단계에서 조기사정단계 및 재정재생단계로 악화정도를 기준으로 각각 적정한 개선조치를 시행함으로써 정상적인 재정운영상태를 확보하고자 하는 것임

<표 5-9> 조기시정단계와 재생단계의 개념도

전제 조건	재정악화 단계		조치방향	조치수단
정보공개 의 철저, 투명한 룰의 제 정	건전 단계	정상적 재정운영 상태		
	조기 시정 단계	플로 및 스톱의 객관적 지표가 일정수준에 도달 한 경우(국가나 도부현의 분석 및 조연 실시)	-자주적인 개선노력 에 의한 재정건전화 -자주적인 개선노력 이 불충분한 경우에 는 국가 및 도부현이 관여	-재정건전화계획을 책 정하고 공표 -자주적 노력을 촉진하 기 위하여 관여(계획의 수립 및 효과제고를 위 한 조치)
	재생 단계	플로 및 스톱의 객관적 지표가 더욱 악화하여 일정수준에 도달 한 경우(국가나 도부현의 분석 및 조연 실시)	-국가 및 도도부현의 관여에 의한 재생 (지방행재정제도의 근 본적인 개혁이 추진 되는 경우)	-재생계획의 수립과정 에서의 관여 -계획의 실효성을 담보 하기 위한 관여 -재생촉진책 (채무조정이 필요하 다 인정되는 경우에는 타 자치단체에로의 영 향, 사법적 관여의 방 향, 대상이 되는 범위 등에 대해서도 수단 강 구)

○ 재생단계의 엄격한 관리

- 재정재생단계에 대해서는 지방채 발행이 제한되며, 예산의 변경을 국가가 권고하는 등 국가관리가 강화됨
- 조기건전화단계에 대해서는 건전화계획의 수립 및 시행이 의무화되면, 공영기업에 대해서도 경영건전화 기준을 마련하여 그 기준을 하회하면 경영건전화단계로 지정하여 건전화 관리를 함

(3) 제도의 추진경위

○ 2006년도

- 지방분권 21세기 비전 간담회(재산형 파산법 정비 및 현행 재건법 개선)
- 새로운 지방재정재생제도연구회 발족 및 보고서 완료

○ 2007년도

- “지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률” 공포
- 조기건전화 기준 및 재정재생기준 등의 지방자치단체 제시

○ 2008년도

- 건전화법 일부시행(재정지표의 공표에 관한 규정)
- 2007년도 결산기준 재정지표의 공표(제1차: 9.30, 제2차: 11월말)

○ 2009년도

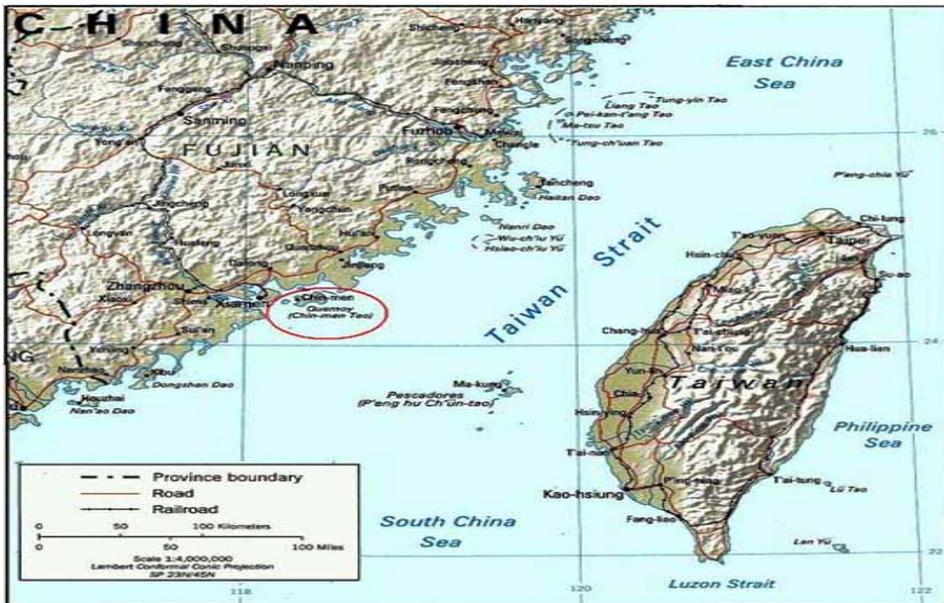
- 건전화법 본격시행(계획수립의무 등에 관한 규정)
- 2008년도 결산기준 재정지표 공표
- 계획수립의무단체의 재정건전화계획 등을 연도내에 수립

VI. 대만의 지방행정체제 개편사례

1. 일반현황

- 대만은 대만(台灣)섬과 주변 도서 지역으로 구성된 국가
 - 대만의 정식 국명은 중화민국(中華民國)이고, 국공내전에서 장제스(蔣介石) 前 대만 총통이 패배하면서 자신을 따르는 국민당 군인 및 가족을 이끌고 점유지였던 타이완섬으로 오면서 국가 역사 시작
 - 1970년대 이르러 중화인민공화국(中華人民共和國)이 국제사회에서 공인 받는 중국이 되면서 '대만', '타이완'이라는 명칭으로 불리고 있음
 - 결국 대만은 중화민국이라는 정식 국명이 있음에도 불구하고, 대외적으로는 대만 혹은 타이완(Taiwan)이라는 국명을 써야 되는 상황

<그림 6-1> 대만과 중국 지도



1) 인구

- 2009년 4월 현재 23,059,339명으로 인구 증가율은 2004년부터 중국인과 외국인의 이주가 늘면서 증가 추세로 전환
 - 2001년 22,405,568명에서 2009년 23,059,339명으로 인구 증가율은 높은 편이지만, 2000년대 중반부터는 5% 이하의 인구 증가율 기록
 - 인구 분포를 보면, 65세 이상의 노인 인구는 증가 추세인 반면 16세 이하 유소년이 차지하는 비율은 감소하고 있음
 - 남녀 성비를 살펴보면 2001년 남성 대비 여성 인구가 104.36명이었고, 2005년 103.16명이었던 것에 이어 2009년 현재 101.70명으로 성비 불균형 문제는 점차 줄고 있음
 - 대만의 인구밀도는 현재 km²당 639명으로 방글라데시에 이어 세계 2위를 꾸준히 기록하고 있어 대만 사회의 큰 현안 중 하나. 이에 대만 정부는 대책 마련에 부심하고 있음
 - 대만은 한족(漢族) 본성인 85%(민난인 73%, 커자인 12%), 한족 외성인 13%, 원주민 2% 등 민족으로 구성되어 있음

(1) 한족 본성인

- 대만 내 한족은 크게 본성인(本省人)과 외성인(外省人)으로 구분
 - 한족은 중국인을 지칭하는 용어이고, 본성인과 외성인은 대만에 도래 시기에 따라 구분하는 것
 - 본성인은 제2차 세계대전 이전부터 대만에서 거주했던 한족을 일컫는 용어이고, 외성인은 국공내전 이후 장제스(蔣介石) 前 총통을 따라 중국에서 이주해 온 한족을 지칭

- 본성인은 다시 민난인(閩南人)과 커자인(客家人)으로 분류
 - 민난인은 허라오인(鶴佬人), 푸라오인(福佬人)이라고도 불림
 - 명(明)나라 말기부터 청(淸)나라 시기 사이 푸젠성 남부에서 이주해 온 사람들이 대다수 차지

- 현재 민난인은 현재 대만 총 인구 중 약 73%를 점유하고 있어 대만 내에서 최다 인구 집단 형성
- 민난인은 외성인이 많이 거주하는 북동부보다는 평양 지대인 남부에 많이 거주하고 있고, 실제로 대만독립 움직임도 남부지역에서 자주 나타나고 있음
- 커자인은 주로 청나라의 대만 점유 시기 광둥성(廣東省) 일대와 푸젠성 서부 지역 일대에서 이주해 온 사람들을 지칭
- 제2차 세계대전 이후 이주한 커자인은 일반적으로 외성인으로 분류하고, 그들을 외성 커자인으로 별도 분류하고 있음
- 현재 대만 거주 커자인은 대부분 북부 타오위안현(桃園縣)과 신주현(新竹縣), 그리고 마오리현(苗栗縣)에 집중되어 있음

(2) 한족 외성인

- 외성인은 '신주민(新住民)'이라고도 불림. 주로 2차 대전 종전 이후 대만으로 이주해 온 중국인 지칭
- 이들은 권촌(眷村, 장제스가 자신을 따라 온 국민당 부대소속 군인 및 군속들을 위해 마련한 집단 거주지)에 정착했다가 이후 각지로 흩어져 생활하고 있음
- 외성인은 그 숫자는 소수이지만, 국민당(國民黨)의 혜택과 지원을 받아 현재까지도 대만 사회에서 주류 계층을 형성하고 있음

(3) 원주민

- 대만 원주민은 전체인구 중 2%를 차지하며, 일본 강점기에 산악지역에 거주하던 가오산족(高山族)과 평지에 거주하던 평푸족(平埔族)으로 분류했음
- 국민당 정권이 수립된 이후에는 '산지동포(山地同胞)' 혹은 '가오산족'이라는 이름으로 통합했고, 이후 '가오산족'이라 통칭하게 되었음
- 이들은 평지와 동떨어진 산악 지역에 거주했으므로 언어와 풍습이 상이해 다시 14개 민족으로 구분

- 이미 한족과 동화된 핑푸족은 사실상 한족으로 규정
- 2009년 현재에도 원주민 인정을 기다리는 부족이 일부 존재

<표 6-1> 대만 원주민 인구현황 및 특징

원주민	인구 현황 및 특징
아미족(阿美族)	179,808명. 타이동현(台東縣) 일대 거주, 모계사회 형성.
파이완족(排灣族)	86,552명. 수장 세습제 채택, 수공예 분야에 탁월.
아타알족(泰雅族)	80,969명. 중앙산맥 중심 거주.
브는족(布農族)	50,579명. 해발 500m 지대 거주. 주거지 이동의 습관이 있음.
타로코족 (太魯閣族)	24,927명. 2008년 원주민으로 인정.
르카이족(魯凱族)	11,748명. 농경 민족이고, 주변 부족과 싸움을 피해 험준한 지역 거주.
프유마족(卑南族)	11,499명. 약간은 호전적 기질 있음.
트우족(鄒族)	6,620명. 족순과 와사비 주로 재배.
사이시얏트족 (賽夏族)	5,739명. 임업 종사자가 많은 민족.

원주민	인구 현황 및 특징
타오족(達悟族)	3,572명. 도서 지역에 주로 거주.
시디크족 (賽德克族)	3,478명. 타알족의 한 분파. 2008년 4월 정식으로 원주민족 등록.
카바란족 (噶瑪蘭族)	1,197명. 이란현(宜蘭縣)의 어원. 모계사회의 특성이 있음.
트오족(邵族)	661명. 르위에담(日月潭) 호수 근처에 사는 농경 민족.
사키자야족 (撒奇萊雅族)	376명. 화련현(花蓮縣)의 어원.

출처: 대만 행정원 원주민위원회

(<http://www.apc.gov.tw/main/docList/docList.jsp?cateID=A000297&linkParent=49&linkSelf=161&linkRoot=4>, 2008)

2) 면적

- 대만 영토 : 36,188.0354km²
 - '대만'의 협의적 의미는 대만섬 자체만 지칭
 - 광의적 의미에서의 '대만'은 타이완섬을 포함해 현재 대만이 점유하고 있는 주변 도서 지역인 평후열도(澎湖列島)와 진먼군도(金門群島)、난사군도(南沙群島)、동사군도(東沙群島), 그리고 마쭈열도(馬祖列島)를 포괄한 범위
 - 대만은 12해리의 영해와 200해리의 배타적 경제수역(EEZ) 보유

- 전체 국토 중에 약 25% 정도가 경작 및 특용작물 재배 지역
 - 대만은 중앙산맥(中央山脈)과 위산산맥(玉山山脈) 등 큰 산맥을 포함해 국토 대부분이 산지와 구릉지이고, 서남해안 평야 지대에 인구 집중

3) 언어

- 대만의 표준어는 중국어.
 - 대만은 공식 표준어를 '국어(國語)'라 칭하고, 중국의 표준어인 보통화(普通話, 표준어라는 뜻)와 크게 다르지 않은 구조를 지니고 있음
 - 현재 대만은 국공내전 패전 이후 대만으로 유입된 '외성인(外省人)'들이 사용하는 중국어인 '국어'가 표준어이지만, 민난어를 사용하는 '본성인(本省人)'들의 남방계 발음 특성이 더해져 중국의 보통화와는 조금 다른 언어적 특성을 지니게 되었음

- 한편, 국민당의 대규모 이주 전부터 거주하던 주민들은 중국 동남부 지역 푸젠성의 영향을 많이 받았으므로 토착민인 내성인들은 푸젠성 방언인 민난어(閩南語)에서 파생된 방언을 사용하고 있고, 커자인들은 광둥성 영향을 받아 광둥성 방언인 월어(粵語)에서 파생된 방언 사용
 - 원주민 역시 정규 교육을 받아 다른 대만인들과 소통할 때는 국어를 사용하지만, 같은 민족 사람끼리는 고유어를 사용하고 있음

4) 정치체제

(1) 정부 형태

- 대만은 총통제(總統制) 국가
 - 총통은 한국의 대통령과 같은 의미의 용어이고, 중국과 대만 등 중화권 국가에서는 각국의 원수가 대통령일 경우 총통으로 호칭
 - 결국 총통제는 대통령제와 같은 의미
 - 현재 대만은 마잉주(馬英九) 총통, 샤오완창(蕭萬長) 부총통 재직
 - 총통과 부총통의 임기는 4년이고, 법적으로는 행정부와 입법부, 사법부 그리고 대만군을 통수하는 권한을 가지고 있음

(2) 총통부(總統府)

- 대만 국가원수인 총통과 부총통의 업무를 보좌하는 막료 기관
 - 총통과 부총통의 업무 관련 행정을 총괄하는 기관
 - 총통부는 중화민국 헌법에 의거해 설치되었고, 비서장(비서실장에 해당) 1명과 부비서장 2명을 둘 수 있음
 - 국정 고문 및 전략 고문 제도를 설치해 국가 중대사와 국방 등 중요한 사항에 대해 전문가들과 의견을 공유하고, 자문을 구하고 있음
 - 또한, 총통부는 직속 기관으로 국가안전회의와 중앙연구소, 국사관(國史館, 역사 연구 목적의 국립 학술 기관) 3개 기관을 두고 있음

(3) 행정원(行政院)

- 대만 최고 행정기관으로 각국의 내각과 유사한 기관
 - 행정원은 행정원장(한국의 국무총리에 해당) 1명과 부원장(부총리에 해당) 1명으로 구성되어 있고, 총통이 직접 임면권을 가짐
 - 행정원장 이하 각 부처 부장(장관에 해당)을 겸임하는 정무위원 10명과 부처 부장을 겸임하지 않는 무임소 정무위원 7명으로 구성하고, 이들은 모두 행정원장이 총통에게 임명권 제청

- 행정원장은 각 정무위원을 소집해 행정원회의를 개최하고, 이 회의에서 국가 중대사에 대한 시정방침 및 입법원에 제출할 법률과 예산 등 심의가 이뤄짐
- 현재 류자오쉬안(劉兆玄) 행정원장과 추정승(邱正雄) 부원장 재직

(4) 입법원(立法院)

- 대만 최고 입법기관으로 각국의 국회에 해당하는 기관
- 입법원은 국민이 직접 선출한 입법위원(국회의원에 해당)으로 구성되어 국민을 대표해 입법권 행사
- 입법원은 행정원장에 대한 불신임안과 총통, 부총통에 대한 탄핵안 및 감찰원에 대한 임명 동의권 등 인사 관련 임면 동의권과 법률안과 예산안 등 기타 중요한 국가 중대사에 대한 결의권 지님
- 입법원은 입법원장(국회의장에 해당)과 부원장 각 1명씩을 선출
- 입법위원의 임기는 4년이고, 행정원장 및 각 부처 정무위원들에 대한 결의권과 행정원의 중요 정책에 대한 결의권 지님
- 현재 왕진핑(王金平) 행정원장과 쩡융취안(曾永權) 부원장 재직

(5) 정당

- 현재 대만의 주요 정당은 국민당(國民黨)과 민주진보당(民主進步黨, 이하 '민진당')으로 이 정당들이 중심이 된 양대 정당 체제 형성
- 국민당은 1894년 흥중회(興中會)로 설립되어 현재까지 이어져 오고 있는 정당이고, 민진당은 1986년 창당된 정당
- 현재 대만 정계의 실상을 들여다보면, 국민당과 민진당이 군소정당을 포괄하면서 국민당 중심의 '범남진영(泛藍陣營)¹⁾'과 '범녹진영(泛綠陣營)²⁾'의 대립 구도가 정착한 상황

1)'범남'은 '파란색 정당 연합'을 뜻하고, 중화민국 국기와 국민당 당기에 그려진 '청천(靑天)'에서 유래.

2)'범녹'은 '초록색 정당 연합'을 뜻하고, 민진당 당기에 그려진 녹색 대만섬에서 유래.

- 이들은 대만의 정체성과 관련해 대립하고 있음
 - 범남진영은 대만이 기존 중화민국 체제를 유지하길 원하고 있고, 범북진영은 중화민국 체제를 포기해 대만공화국 혹은 대만국의 건국을 주장하고 있음
 - 범남진영 안에는 국민당을 중심으로 친민당(親民黨, 국민과 친한 정당이라는 뜻이지만 사실상 국민당과 친한 정당이라는 뜻으로 해석됨)과 신당(新黨)이 있고, 이 정당들은 모두 전직 국민당 출신 인사들이 발기해 창당한 정당
 - 범북진영은 민진당을 중심으로 대만단결연맹(台灣團結聯盟, 이하 '대단련')과 건국당(建國黨) 등 정당이 있음
- 이외 군소정당으로 중립 노선을 표방하는 무당단결연맹(無黨團結聯盟, 이하 '무맹')과 진보적 성향의 대만노동당(台灣勞動黨), 대만녹당(台灣綠黨) 등 다수의 정당 존재
- 총 113명을 선출했던 2008년 입법위원 선거결과 범남진영은 국민당 81석·친민당 10석·신당 2석을 차지해 최대 정파가 되었음
 - 범북진영은 민진당만 27석을 차지했고, 기타 정당으로는 무맹이 3석을 차지했으며, 무맹과는 별도로 무소속 당선된 입법위원이 2명 있음

(6) 사법원(司法院)

- 대만 최고사법기관
 - 사법원은 법률 해석권과 재판권, 징계권, 사법 행정권 등 권한을 지님
 - 사법원은 대법관 15명을 설치하고, 그 중 1명의 원장과 부원장을 총통이 지명해 입법원의 동의로 임명
- 대법관 제도
 - 대법관은 회의방식으로 헌법 및 법률을 행사하고, 명령의 직권을 해석하며, 법정을 구성해 총통, 부총통에 대한 탄핵 및 정당 위헌 등 중대한 국가 사무를 심리

- 헌법규정에 의하면, 법관은 반드시 특정당파에 속하지 않아야 되고, 독립적인 직권을 행사하며, 종신제도임

○ 기타 기능

- 사법원은 각급 법원과 행정법원 및 공무원징계위원회 설치
- 현재 라이잉자오(賴英照) 사법원장과 세자이취안(謝在奎) 부원장 재직

(7) 고시원(考試院)

○ 대만의 주요 국가고시와 공무원 인사를 관장하는 기관

- 원장과 부원장 각 1명이 수장이고, 별정직의 고시위원 약간 명을 두고 있으며, 임기는 6년이고, 총통이 지명해 입법원의 동의를 거쳐 임명
- 고시위원은 당파를 초월해 지명하고, 법률에 의거해 독립적 직권 행사
- 고시원은 법률에 의거해 국가고시 시행과 공무원의 인사고과, 급여, 퇴직연금 등 업무 관장
- 현재 관중(關中) 고시원장과 우진린(伍錦霖) 부원장 재직

(8) 감찰원(監察院)

○ 대만의 최고 감찰기관

- 감찰원은 탄핵과 감찰, 회계감사 등 권한을 행사하며, 총 29명의 감찰위원으로 구성
- 임기 6년의 감찰원장과 부원장은 총통이 지명하고, 입법원의 동의를 거쳐 임명
- 감찰위원은 당파를 초월해 지명하고, 법률에 의거해 독립적 직권 행사
- 현재 왕젠쉬안(王建煊) 감찰원장과 천진리(陳進利) 부원장 재직

○ 심계장 제도

- 감찰원은 심계장(감사실장에 해당)을 두게 되어있고, 이 역시 총통이 지명해 입법원의 동의를 거쳐 임명

- 심계장은 행정원장이 결산안을 제출한 뒤, 3개월 이내 법률에 의거한 감사를 실시하고, 입법원에 감사 보고서를 제출해야 됨
- 감찰원은 회계감사권 행사를 위해 회계감사부를 설치했음

2. 지방자치 실태

1) 법률개정 이전의 지자체 운영현황

- 대만은 도(道)와 같은 광역행정단위인 성(省)과 성 이하 행정단위로 현(縣)을 두는 성현제(省縣制)를 실시했음
 - 국공내전 이후, 중화민국 정부가 대만으로 이전하면서 중화민국 중앙정부와 기존 타이완성 정부의 업무는 대부분 중복되는 상황이었음
 - 국민당 정권은 대만지역에서의 안전보장을 위해 중앙집권 실시
 - 장제스 前 총통의 사망 이전까지 대만은 국민당 일당독재 국가
- 1994년, 일부 행정구역개편 관련법안 통과
 - 1994년 7월, 대만 입법원에서 <성현자치법(省縣自治法)>과 <직할시자치법(直轄市自治法)> 통과
 - 이는 대만의 지방자치 법제화가 실현되는 계기로 작용
 - 1994년 12월, 대만 역사상 유일한 타이완성 성장 선거가 실시되고, 쑹추위(宋楚瑜) 現 친민당 주석이 당시 국민당 후보로 당선
 - 그러나 국민당 소속 총통이었지만 대만 독립을 꿈꿨던 리덩후이(李登輝) 前 총통은 1998년 12월 타이완성 업무 기능 중단 선언
- <지방제도법(地方制度法)> 통과로 인한 지자체 권한 강화
 - 1999년, 입법원은 <지방제도법>을 통과시켜 지방자치단체(이하 '지자체') 법규 체계를 최종적으로 완성

- 이때부터 <지방제도법>은 대만 지방자치단체의 권한을 규정하는 기본 법률적 근거로 작용
 - <지방제도법>은 타이완성 정부 및 성 의회의 권한과 직할시 및 성직할시(省轄縣市), 그리고 향진시(鄉鎮市) 등 지자체의 조직과 권한, 그리고 지자체 권한의 의무에 대해 규정
- 지자체 권한 강화 움직임
- 지자체의 수장은 민의로 선출된 대표로 지방업무를 맡아 입법기관과의 견제 및 균형 필요
 - 중앙정부 혹은 기타 상급기관은 지자체의 자치사항과 업무에 대해 적법성과 적절성에 대해 감독하는 기능이 있음
 - 그러나 지자체는 헌법 및 법률이 보장하는 범위 내에서 자주 독립적 지위를 지니고 있고, 국가기관은 이를 존중할 필요가 있음
 - 따라서 지자체 행정기관의 중앙과 지방의 권력균형 원칙에 부합
- 정권교체 이후의 지자체 권한변화 추이
- 2000년 총통선거에서 대만독립을 주장하는 천수이볜(陳水扁) 前 총통 당선으로 지자체의 권한이 더욱 강화
 - 천수이볜 前 총통은 중앙과 지방의 관계는 상하관계가 아니라 파트너 관계라고 밝힌 바 있음
 - 그는 지자체가 협력을 통해 경쟁을 지양하고, 중앙과 지방이 진정한 의미에서의 협력을 추구한다면 지방 발전에 부합하는 것이라고 언급
 - 2008년 총통선거에서 마잉주 총통이 새로 취임했지만, 이러한 지방분권 기조는 유지되고 있음
 - 현재 각기 다른 정파소속 지방자치단체 단체장 자리는 중앙정부의 통제에서 벗어나 법률적·실질적 측면에서 지방자치를 실현하고 있음
 - 이는 높아진 민주화 요구의 일환이라는 분석도 존재하고 있음

○ 정권 교체 이후의 지자체 개편 조치

- 2000년, <중화민국헌법증수조문(中華民國憲法增修條文, 이하 '증수조문')>에서는 행정 절차 간소화 작업에 의해 타이완성 정부를 지방자치단체에서 중앙정부의 파견 기관으로 전환하여 성의 기능 사실상 정지
- 또한, 행정원은 구역연합복무중심을 설치해 각 현과 시 관리

○ 구역연합복무중심(區域聯合服務中心) 설치로 인한 행정구역 개편

- 구역연합복무중심은 성급 비정규 중앙정부 파견기관이고, 행정원 각 부처가 해당 기관에 파견하는 형태로 구성
- 해당 기관의 수장은 복무중심 주임이 담당
- 구역연합복무중심은 <대만국토종합개발계획(台灣國土綜合開發計劃)>에 규정된 대만 내 4개 구역(북부, 중부, 남부, 동부) 및 푸젠성 진먼현(金門縣)과 련장현(連江縣)으로 구성된 진마(金馬) 지구에 설치 계획
- 현재 남부와 중부, 그리고 동부지역에 복무중심이 설치되어 있고, 진마 지구에도 진마복무중심 설치를 추진하고 있지만, 아직까지 실현되지 못하고 있음

2) 현행 행정구역제도

○ 대만의 행정구역 제도는 <증수조문>³⁾ 및 <지방제도법(地方制度法)>

- 규정에 의거해 2개 직할시(直轄市)와 18개 현(縣), 5개 시(市)로 구성
- 성 정부⁴⁾는 행정원의 파견 기관일 뿐, 지자체가 아니라고 명시
- 기존 구상은 타이완성을 하나의 성으로 계속 유지한다는 구상이었지만, 그것이 사실상 불가능한 지금은 명목상으로도 존재

3) 1991년, 현재 중화민국이 점유하고 있는 대만 지역의 상황에 맞는 사법 집행을 위해 <중화민국헌법> 내에서 새로이 증가된 조문. <증수조문>은 헌법의 의미를 변경하지 않는 범위 내에서 헌법을 수정.

4) 성(省)이 한국의 '도(道)'에 해당하는 행정 기관이고, 중국과 대만에서는 '시청', '도청'이라는 용어 대신 '시 정부' 등의 용어를 사용하므로 '성 정부'는 곧 한국의 '도청(都廳)'에 해당한다고 볼 수 있음.

3) 지방자치단체의 종류

□ 직할시(直轄市)

○ 직할시 설치현황

- 행정원에서 직접 관할하는 1급 행정단위로, 인구 125만명 이상 대도시이면서 정치·경제·문화 및 권역발전에 특별히 필요한 지역에 설치
- 현재 타이베이시와 가오슝시 2곳이 직할시로 지정되어 있음
- 평균인구는 2,072,342명으로 직할시 충족요건인 125만 명을 크게 웃돌고 있음

<표 6-2> 직할시 명칭과 인구

직할시 명칭	인구(단위 : 명)
타이베이시(台北市)	2,618,476명
가오슝시(高雄市)	1,526,208명

출처 : 대만 행정원 내정부(<http://www.moi.gov.tw/stat/>, 2007)

□ 시(市)

○ 시 설치 현황 및 인구

- 시는 현과 동등한 2급 행정 단위
- 각 시의 평균인구는 581,826명으로 가장 인구가 많은 타이중시가 100만명이 넘고, 가장 적은 자이시가 30만명이 안되어 지역편차가 심함

<표 6-3> 시 명칭과 인구

시 명칭	인구(단위 : 명)
타이중시(台中市)	1,068,951명
타이난시(台南市)	769,510명
신주시(新竹市)	407,760명
지룽시(基隆市)	388,697명
자이시(嘉義市)	274,212명

출처 : 대만 행정원 내정부(<http://www.moi.gov.tw/stat/>, 2009)

□ 현(縣)

○ 현 설치현황

- 현은 가장 많은 수가 있는 행정단위로 현재 18개현이 설치되어 있음
- 현 밑에는 촌(村), 진(鎭)이 그리고 촌 밑에는 린(鄰)이 설치되어 있음
- 각 현의 평균인구는 889,195명이고, 가장 많은 타이완현이 3,845,345명, 가장 적은 련장현이 9,771명으로 시의 경우처럼 편차가 심한 편

<표 6-4> 현 명칭과 인구

현(縣) 명칭	인구(단위 : 명)
타이베이현(台北縣)(준직할시 ⁵⁾)	3,845,345명
타오위안현(桃園縣)	1,964,197명
신주현(新竹縣)	505,182명
마오리현(苗栗縣)	560,646명
타이중현(台中縣)	1,559,174명
장화현(彰化縣)	1,312,433명
난타우현(南投縣)	531,514명
원린현(雲林縣)	722,971명
자이현(嘉義縣)	547,702명
타이난현(台南縣)	1,104,009명
가오슝현(高雄縣)	1,243,306명
핑둥현(屏東縣)	883,662명
이란현(宜蘭縣)	460,899명
화롄현(花蓮縣)	341,046명
타이둥현(台東縣)	231,953명
핑후현(澎湖縣)	94,259명
진먼현(金門縣)	87,456명
련장현(連江縣)	9,771명

출처 : 대만 행정원 내정부(<http://www.moi.gov.tw/stat/>, 2009)

5) 현(縣)의 인구가 200만 이상이고, 직할시로 승격되기 이전 단계의 지방자치단체를 일컫는 용어. 현재 대만에서는 타이베이縣만이 이에 해당하고, 타이베이縣은 사실상 직할시의 기능을 담당하고 있다.

4) 지자체 이외 분류방식

□ 성(省, Province)

○ 각 성 관할의 현과 시 현황

- 2000년 <중수조문>에 의거, 성 정부는 지방자치단체에서 중앙정부의 파견기관 형태로 기능 변경
- 그 결과 행정 절차상으로는 성 개념이 없어졌지만, 명목상의 성 제도가 존재
- 현재 타이완성 관할 하에는 16개 현과 5개 시가 있고, 성 정부는 난터우현 난터우시 중싱신촌(中興新村)에 위치
- 푸젠성은 원래 중국 푸젠성의 관할 도서지역이었던 진먼제도와 마쭈열도를 점유하면서 이 두 도서지역을 포함시켜 성으로 승격

<표 6-5> 명목상 성 분류

성 분류	관할 현	관할 시
타이완성	타이베이현 타오위안현 신주현 마오리현 타이중현 장화현 난터우현 원린현 자이현 타이난현 가오슝현 핑둥현 이란현 화롄현 타이둥현 핑후현	타이중시 타이난시 신주시 지룽시 자이시
푸젠성	진먼현 롄장현	無

출처 : 대만 행정원 내정부(<http://www.moi.gov.tw/stat/>, 2008)

□ 구역연합복무중심(區域聯合服務中心, Joint Services Center)

○ 구역연합복무중심 현황

- 대만 <지방제도법> 규정에 의하면, '각 성은 현과 시로 구성된다'라고 명시되어 있음
- 2000년 <중수조문>에 의거한 법률 개정을 통해 성 정부⁶⁾의 업무 기능 조정과 조직 개편을 실시했고, 이를 통해 행정 절차를 간소화했음
- 이에 행정원은 '구역연합복무중심(권역별 합동 서비스 센터'라는 의미)'를 설치해 각 성 내 현과 시 관리에 협조하고 있음
- 현재 행정원 관할 하에 남부, 중부, 동부 3개의 복무중심이 운용되고 있고, 수도 타이베이시는 이 권역에 포함되지 않음

<표 6-6> 구역연합복무중심 현황

기관 명칭	기관 관할 구역
남부복무중심 (南部服務中心)	가오슝시 가오슝현 타이난시 타이난현 자이시 자이현 핑둥현 핑후현
중부복무중심 (中部服務中心)	타이중시 타이중현 먀오리현 장화현 난터우현 원린현
동부복무중심 (東部服務中心)	화롄현 타이둥현

출처 : 대만 행정원 내정부(<http://www.moi.gov.tw/stat/>, 2009)

6) 성(省)이 한국의 '도(道)'에 해당하는 행정 기관이고, 중국과 대만에서는 '시청', '도청'이라는 용어 대신 '시 정부' 등의 용어를 사용하므로 '성 정부'는 곧 한국의 '도청'에 해당한다고 볼 수 있다.

○ 구역연합복무중심의 운용

- 구역연합복무중심은 행정원의 권한을 위임받아 주요 거점에 위치해 각 권역별 주민업무를 강화하고, 이를 통해 지역균형발전을 촉진하려는 의도로 설치됐음
- 각 구역 복무중심 주임은 행정원 부원장 혹은 정무위원이 겸임하는 경우가 있고, 실제 업무는 해당 중심의 집행장 책임 아래 행정원 고문 혹은 타이완성 정부 위원이 겸임
- 구역연합복무중심은 행정원 각 부처 중 민생관련 부처인 내정부와 경제부(한국의 기획재정부에 해당), 교통부(한국의 국토해양부에 해당) 등 중앙정부직속 기관에서 파견된 인원과 복무중심 내 자체인력이 주민관련 업무를 처리하고 있음

5) 행정원과 지자체의 관계

○ 대만 역시 점진적인 절차개선을 통해 지방자치를 실현하고 있음

- 민진당 집권 이후, 대만에서의 지방자치 열망은 민주화에 대한 열망과 연결되어 큰 진전을 이뤘음
- 이전까지 지방자치는 지자체의 업무를 중앙정부의 위탁을 받은 집행사항으로 볼 것이나, 아니면 각 지자체의 자치사항으로 볼 것이냐에 대한 논란이 존재했음
- 현재 대만에서는 지자체가 국가의 기초단위이고, 중앙과 지방의 역할분담이 분명해야 된다는 인식이 정착하고 있음

○ 법률과 조례 제정으로 본 지방자치 권한

- <지방제도법>에서 지자체는 헌법 및 법률 규범의 전제 아래 자주적인 조직 구성 권한 및 자치사항 집행 권한을 지니고 있음
- <지방제도법>이 통과된 이후, 지방관련업무는 자치사항과 중앙정부가 하달한 과제를 집행하는 집행사항으로 명확히 구분되었고, 지자체의 자치사항은 법률적으로 명시되었음

- 지자체 및 소속기관의 구성은 지방 입법기관이 제정한 준칙에 의거해 자치 조례를 규정하고, 이 범위 내에서 자치를 실현하고 있음

○ 중재제도의 필요성

- 지자체의 자치활동은 종종 행정원과 마찰을 일으켰음
- 지자체가 자치사항을 운용하는 과정에 있어 현과 시를 초월한 업무나 향과 진을 초월하는 자치사항에는 적절한 중재제도가 필요했음
- 그러나 이러한 중재제도는 제대로 가동되지 못했고, 이로 인한 지자체와 행정원 사이의 불협화음은 지방발전에 도움이 되지 않았음

○ 지자체에 대한 감독

- 공공법인인 지자체는 헌법 혹은 법률이 부여한 자치권을 지니고 있고, 자체적인 책임을 통해 자치구역 내 공공업무를 처리하고 있음
- 지자체는 법률적으로 자주 독립적인 지위를 갖고 있지만, 별개의 국가가 아니므로 국가의 법률 질서 통일 및 헌정 체제 완비를 위해 국가의 감독을 받을 필요가 있음
- 그러므로 상급 기관인 행정원의 감독은 지자체의 자치권을 제약하는 기제로 작용하고 있음

○ 지자체 감독의 정의

- 국가가 지자체의 공공업무 집행에 대해 감시, 심사, 독려, 감사 등 행위로 집행 여부를 판단하는 것
- 지자체에 대한 행정원의 감독은 자치사항에 대한 적법성 감독 및 집행사항에 대한 적절성과 목적성 감독으로 이뤄짐
- 특히 <지방제도법> 제4장에 명시된 ‘중앙과 지방 및 지방간 관계’에 따라 법률감독 및 전문감독을 실시하고 있음

○ 법률 감독

- 법률감독은 지자체가 처리한 자치사항에 대해 행정원이 적법성 여부를 판단하는 것으로 행정소송과정에서 법원이 심사권을 행사하는 것과 유사

- <지방제도법>에 따르면, 지자체의 자치조례와 자치규칙은 헌법과 법률에 저촉되어서는 안되고 법률이 허용한 권한 혹은 상급지자체 조례에 부합해야 됨
- 기타 자치규칙 역시 지자체 스스로가 제정한 자치조례에 저촉되어서도 안 됨